

# Publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden : juridische aspecten van publiekrechtelijke afspraken tussen Nederlandse decentrale overheden en hun 'counterparts' in België en Duitsland

Citation for published version (APA):

Seerden, R. J. G. H. (1993). *Publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden : juridische aspecten van publiekrechtelijke afspraken tussen Nederlandse decentrale overheden en hun 'counterparts' in België en Duitsland*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Maklu. <https://doi.org/10.26481/dis.19931217rs>

## Document status and date:

Published: 01/01/1993

## DOI:

[10.26481/dis.19931217rs](https://doi.org/10.26481/dis.19931217rs)

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 05 May. 2023

Publiekrechtelijke grensoverschrijdende  
samenwerking tussen decentrale overheden

Van dit proefschrift verschijnt een handelseditie in de Ius Commune Reeks onder ISBN  
90 6215 408 5, D/1993/1997/31, NUGI 692

# **Publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden**

Juridische aspecten van publiekrechtelijke afspraken  
tussen Nederlandse decentrale overheden en  
hun 'counterparts' in België en Duitsland

## **PROEFSCHRIFT**

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Rijksuniversiteit Limburg  
te Maastricht, op gezag van de Rector Magnificus, Prof.dr. H. Philipsen,  
volgens het besluit van het College van Dekanen, in het openbaar te  
verdedigen op vrijdag 17 december 1993 om 12.00 uur

door

René Jacques Gerardus Helène Seerden



Promotor: Prof.mr. A.Q.C. Tak  
Beoordelingscommissie: Prof.mr. C. Flinterman (voorzitter)  
Prof.mr. M.G. Faure  
Prof.mr. J.H. Jans

*Ter naogedachtenis aan miên vader  
Väör miên moder*

De tekst van dit proefschrift is afgesloten begin augustus 1993.

# Inhoud

Inhoudsopgave . . . . .	VII
Lijst van afkortingen . . . . .	XVII

## Hoofdstuk 1

Algemene inleiding . . . . .	1
§ 1. Inleiding . . . . .	1
§ 2. Probleemstelling . . . . .	3
A. NADERE TOELICHTING BIJ DE PROBLEEMSTELLING . . . . .	4
B. DEFINIËRING VAN DE BELANGRIJKSTE BEGRIPPEN UIT DE PROBLEEMSTELLING . . . . .	5
§ 3. Plan van behandeling . . . . .	6

## Hoofdstuk 2

Internationaalrechtelijke aspecten van grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden . . . . .	11
§ 1. Inleiding . . . . .	11
§ 2. Decentrale overheden en het internationale recht . . . . .	13
A. DECENTRALE OVERHEDEN ALS (PARTIËLE) SUBJECTEN VAN INTERNATIONAAL RECHT . . . . .	13
B. DECENTRALE OVERHEDEN EN HET GRONDWETTELIJK STELSEL VAN DE EXTERNE BETREKKINGEN . . . . .	18
§ 3. Grensoverschrijdende overeenkomsten tussen decentrale overheden en het Weens verdrag inzake het verdragenrecht (WVV) . . . . .	21
§ 4. Grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken tussen decentrale overheden en internationale administratieve akkoorden . . . . .	25

A.	INTERNATIONALE ADMINISTRATIEVE AKKOORDEN VERSUS VERSLAGEN . . . . .	25
B.	BEVOEGDHEID OM INTERNATIONALE OVEREENKOMSTEN TE SLUITEN . . . . .	27
C.	DE BINDENDE INTERNATIONAALRECHTELIJKE STATUS VAN INTERNATIONALE ADMINISTRATIEVE AKKOORDEN . . . . .	31
§ 5.	Samenvatting en conclusies . . . . .	36
<b>Hoofdstuk 3</b>		
	Europese grondslagen voor decentrale grensoverschrijdende samenwerking . . . .	39
§ 1.	Inleiding . . . . .	39
§ 2.	De Raad van Europa . . . . .	40
A.	EUROPEAN OUTLINE CONVENTION OF TRANSFRONTIER CO-OPERATION BETWEEN TERRITORIAL COMMUNITIES OR AUTHORITIES (EOC) . . . . .	40
1.	<i>Inleiding</i> . . . . .	40
2.	<i>Ontstaan van de European Outline Convention</i> . . . . .	41
3.	<i>Inhoud van de European Outline Convention</i> . . . . .	42
4.	<i>Juridische status van de European Outline Convention, 'soft or hard law'?</i> . . . . .	45
5.	<i>Inter- en nationaalrechtelijke dimensies van de European Outline Convention</i> . . . . .	49
6.	<i>Samenvatting</i> . . . . .	50
B.	HET EUROPEES HANDVEST INZAKE LOKALE AUTONOMIE . . . . .	51
§ 3.	De Europese Gemeenschappen (EG) . . . . .	53
A.	DE EG EN DECENTRALE OVERHEDEN . . . . .	53
B.	HET EEG-VERDRAG . . . . .	56
C.	HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE . . . . .	58
D.	HET SECUNDAIRE EG-MILIEURECHT . . . . .	59
1.	<i>Algemeen</i> . . . . .	59
2.	<i>Decentrale grensoverschrijdende samenwerking inzake milieu-effectrapportage</i> . . . . .	65
a.	<i>De richtlijn inzake milieu-effectrapportage</i> . . . . .	65
b.	<i>Nationale uitvoeringswetgeving</i> . . . . .	66
E.	ALGEMENE EUROPESE REGELGEVING INZAKE DECENTRALE GRENDOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING? . . . . .	70
§ 4.	De Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (ECE) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) . . . . .	72
§ 5.	Samenvatting en conclusies . . . . .	75

## Hoofdstuk 4

### Het Belgische, Duitse en Nederlandse organieke recht

inzake decentrale overheden . . . . .	77
§ 1. Inleiding . . . . .	77
§ 2. Het Belgische organieke recht inzake decentrale overheden . . . . .	78
A. INLEIDING . . . . .	78
B. BESTUURSOPBOUW VAN BELGIË . . . . .	78
C. GEMEENTEN . . . . .	82
1. <i>Algemeen</i> . . . . .	82
2. <i>Gemeenteraad</i> . . . . .	83
3. <i>College van burgemeester en schepenen</i> . . . . .	84
4. <i>Burgemeester</i> . . . . .	84
5. <i>Toezicht</i> . . . . .	85
a. Vlaanderen . . . . .	85
b. Wallonië . . . . .	86
D. PROVINCIËS . . . . .	87
1. <i>Algemeen</i> . . . . .	87
2. <i>Provincieraad</i> . . . . .	87
3. <i>Deputatie</i> . . . . .	88
4. <i>Gouverneur</i> . . . . .	88
5. <i>Toezicht</i> . . . . .	89
a. Vlaanderen . . . . .	89
b. Wallonië . . . . .	89
E. POLDERS EN WATERINGEN . . . . .	90
1. <i>Algemeen</i> . . . . .	90
2. <i>Polders</i> . . . . .	91
3. <i>Wateringen</i> . . . . .	91
4. <i>Toezicht</i> . . . . .	92
F. OPENBARE CENTRA VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN (O.C.M.W.'s) . . . . .	92
1. <i>Algemeen</i> . . . . .	92
2. <i>Bestuursorganen</i> . . . . .	93
3. <i>Toezicht</i> . . . . .	93
§ 3. Het Duitse organieke recht inzake decentrale overheden . . . . .	94
A. INLEIDING . . . . .	94
B. BESTUURSOPBOUW VAN DUITSLAND . . . . .	94
1. <i>Noordrijn-Westfalen</i> . . . . .	95
2. <i>Nedersaksen</i> . . . . .	96
C. NOORDRIJN-WESTFALEN . . . . .	98
1. <i>Gemeinden</i> . . . . .	98
a. <i>Algemeen</i> . . . . .	98
b. <i>Rat</i> . . . . .	98
c. <i>Gemeindedirektor</i> . . . . .	99
d. <i>Toezicht</i> . . . . .	100

2. <i>Kreise</i>	101
a. Algemeen	101
b. Kreistag	101
c. Kreisausschuss	102
d. Oberkreisdirektor	102
e. Toezicht	102
3. <i>Landschaftsverbände</i>	102
a. Algemeen	102
b. Landschaftsversammlung	103
c. Landschaftsausschuss	103
d. Direktor des Landschaftsverbandes	103
e. Toezicht	104
4. <i>Kommunalverband Ruhrgebiet</i>	104
a. Algemeen	104
b. Verbandsversammlung	105
c. Verbandsausschuss	105
d. Verbandsdirektor	105
e. Toezicht	106
D. NEDERSAKSEN	106
1. <i>Gemeinden</i>	106
a. Algemeen	106
b. Rat	107
c. Verwaltungsausschuss	108
d. Gemeindedirektor	108
e. Toezicht	108
2. <i>Landkreise</i>	109
a. Algemeen	109
b. Kreistag	109
c. Kreisausschuss	110
d. Oberkreisdirektor	110
e. Toezicht	110
§ 4. Het Nederlandse organieke recht inzake decentrale overheden	111
A. INLEIDING	111
B. BESTUURSOPBOUW VAN NEDERLAND	111
C. GEMEENTEN	112
1. <i>Algemeen</i>	112
2. <i>Raad</i>	113
3. <i>College van burgemeester en wethouders</i>	114
4. <i>Burgemeester</i>	114
5. <i>Toezicht</i>	115
D. PROVINCIES	116
1. <i>Algemeen</i>	116
2. <i>Provinciale staten</i>	116
3. <i>Gedeputeerde staten</i>	117
4. <i>Commissaris van de Koning(in)</i>	118

5. <i>Toezicht</i> . . . . .	118
E. WATERSCHAPPEN . . . . .	119
1. <i>Algemeen</i> . . . . .	119
2. <i>Algemeen bestuur</i> . . . . .	120
3. <i>Dagelijks bestuur</i> . . . . .	120
4. <i>Voorzitter</i> . . . . .	121
5. <i>Toezicht</i> . . . . .	121
§ 5. Samenvattende vergelijking België, Duitsland en Nederland . . . . .	122
A. INLEIDING . . . . .	122
B. ALGEMEEN . . . . .	122
C. NEDERLAND-BELGIË . . . . .	123
D. NEDERLAND-DUITSLAND . . . . .	124
<b>Hoofdstuk 5</b>	
Nederland-België . . . . .	127
§ 1. Inleiding . . . . .	127
§ 2. Het Nederlandse recht inzake samenwerking tussen decentrale overheden . . . . .	128
A. INLEIDING . . . . .	128
B. SAMENWERKING TUSSEN GEMEENTEN, PROVINCIES EN WATERSCHAPPEN . . . . .	129
1. <i>Algemeen</i> . . . . .	129
2. <i>Samenwerkingsvormen</i> . . . . .	131
3. <i>Toezicht en geschillenbeslechting</i> . . . . .	133
4. <i>Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen</i> . . . . .	134
§ 3. Het Belgische recht inzake samenwerking tussen decentrale overheden . . . . .	135
A. INLEIDING . . . . .	135
B. SAMENWERKING TUSSEN GEMEENTEN (EN PROVINCIES) . . . . .	136
1. <i>Algemeen</i> . . . . .	136
2. <i>Samenwerkingsvormen</i> . . . . .	137
3. <i>Toezicht en geschillenbeslechting</i> . . . . .	139
C. SAMENWERKING TUSSEN POLDERS EN WATERINGEN . . . . .	140
D. SAMENWERKING TUSSEN OPENBARE CENTRA VOOR MAATSCHAPPELIJKE WELZIJN (O.C.M.W.'s) . . . . .	141
E. AGGLOMERATIES EN FEDERATIES VAN GEMEENTEN . . . . .	141
F. GEWESTEN (GEMEENSCHAPPEN) EN INTERCOMMUNALES . . . . .	142
1. <i>Inleiding</i> . . . . .	142
2. <i>Algemeen</i> . . . . .	143
3. <i>Samenwerking tussen Vlaanderen en Wallonië</i> . . . . .	143
4. <i>Gewestgrenzen overschrijdende intercommunales</i> . . . . .	145
G. WIJZIGINGEN IN HET BELGISCH DECENTRALE SAMENWERKINGSRECHT . . . . .	146



§ 4.	Samenvattende vergelijking decentrale samenwerking Nederland-België . . . . .	147
§ 5.	Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten (Benelux-Overeenkomst) . . . . .	149
A.	INLEIDING . . . . .	149
B.	ONTSTAAN VAN DE BENELUX-OVEREENKOMST . . . . .	150
C.	INHOUD VAN DE BENELUX-OVEREENKOMST . . . . .	151
D.	JURIDISCHE REIKWIJDTE VAN DE BENELUX-OVEREENKOMST . . . . .	152
1.	<i>Tot samenwerking gerechtigde overheden</i> . . . . .	152
2.	<i>Samenwerkingsvormen</i> . . . . .	153
3.	<i>Verwijzing naar het interne recht</i> . . . . .	159
4.	<i>Aanvullende werking</i> . . . . .	161
5.	<i>Confrontatie van rechtsstelsels</i> . . . . .	163
6.	<i>Geschillenbeslechting en (uniforme) interpretatie</i> . . . . .	165
a.	Geschillen tussen overheden . . . . .	165
b.	Geschillen tussen overheden en burgers . . . . .	169
c.	Uniforme interpretatie van de Benelux-Overeenkomst . . . . .	171
7.	<i>Benelux-Overeenkomst en de bepalingen in de Belgische Grondwet inzake externe betrekkingen en verdragssluiting</i> . . . . .	173
a.	Inleiding . . . . .	173
b.	De bepalingen in de Belgische Grondwet inzake externe betrekkingen en verdragssluiting . . . . .	173
c.	De Benelux-Overeenkomst en de bepalingen in de Belgische Grondwet inzake externe betrekkingen en verdragssluiting . . . . .	174
d.	De gewijzigde bepalingen in de Belgische Grondwet inzake externe betrekkingen en verdragssluiting . . . . .	180
§ 6.	Overige tussen België en Nederland geldende regels inzake (decentrale) grensoverschrijdende samenwerking . . . . .	181
A.	INLEIDING . . . . .	181
B.	OVEREENKOMST TUSSEN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN, HET KONINKRIJK BELGIË EN HET GROOTHERTOGDOM LUXEMBURG TOT INSTELLING VAN DE BENELUX-ECONOMISCHE UNIE (BENELUX-UNIEVERDRAG) . . . . .	181
C.	OVEREENKOMST TUSSEN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN, HET KONINKRIJK BELGIË EN HET GROOTHERTOGDOM LUXEMBURG OP HET GEBIED VAN NATUURBEHOUD EN LANDSCHAPSBESCHERMING . . . . .	182
D.	OVEREENKOMST TUSSEN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN EN HET KONINKRIJK BELGIË INZAKE WEDERZIJDSE BIJSTANDSVERLENING BIJ HET BESTRIJDEN VAN RAMPEN EN ONGEVALLen . . . . .	182

E.	EERSTE AANVULLENDE OVEREENKOMST TER UITVOERING VAN DE OVEREENKOMST TUSSEN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN EN HET KONINKRIJK BELGIË INZAKE WEDERZIJDSSE BIJSTANDSVERLENING BIJ HET BESTRIJDEN VAN RAMPEN EN ONGEVALLEN . . . . .	184
F.	BESCHIKKINGEN/AANBEVELINGEN VAN HET COMITÉ VAN MINISTERS, WAARUIT INFORMATIE/OVERLEGVERPLICHTINGEN VOOR DECENTRALE OVERHEDEN VOORTVLOEIEN . . . . .	184
G.	ONTWERP MAASVERDRAG/SCHELDEVERDRAG . . . . .	185
§ 7.	Samenvatting en conclusies . . . . .	185
<b>Hoofdstuk 6</b>		
	Nederland-Duitsland . . . . .	187
§ 1.	Inleiding . . . . .	187
§ 2.	Het Duitse (Noordrijn-Westfaalse en Nedersaksische) recht inzake samenwerking tussen decentrale overheden . . . . .	188
A.	HET NOORDRIJN-WESTFAALSE RECHT INZAKE SAMENWERKING TUSSEN DECENTRALE OVERHEDEN . . . . .	188
1.	<i>Inleiding</i> . . . . .	188
2.	<i>Samenwerking tussen Gemeinden en Kreise</i> . . . . .	188
a.	Algemeen . . . . .	188
b.	Samenwerkingsvormen . . . . .	189
c.	Toezicht en geschillenbeslechting . . . . .	191
B.	HET NEDERSAKSISCHE RECHT INZAKE SAMENWERKING TUSSEN DECENTRALE OVERHEDEN . . . . .	192
1.	<i>Inleiding</i> . . . . .	192
2.	<i>Samenwerking tussen Gemeinden en Kreise</i> . . . . .	192
a.	Algemeen . . . . .	192
b.	Samenwerkingsvormen . . . . .	192
c.	Toezicht en geschillenbeslechting . . . . .	194
d.	Vergelijking decentrale samenwerking Nedersaksen- Noordrijn-Westfalen . . . . .	194
C.	LÄNDER EN DECENTRALE SAMENWERKING . . . . .	195
1.	<i>Inleiding</i> . . . . .	195
2.	<i>Samenwerking tussen Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen</i> . . . . .	195
3.	<i>Ländergrenzen overschrijdende decentrale samenwerking</i> . . . . .	196
§ 3.	Samenvattende vergelijking decentrale samenwerking Duitsland-Nederland . . . . .	198

§ 4.	Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Nedersaksen en het Land Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten (Duits-Nederlandse Overeenkomst) . . . . .	200
A.	INLEIDING . . . . .	200
B.	ONTSTAAN VAN DE DUIJS-NEDERLANDSE OVEREENKOMST . . . . .	200
C.	INHOUD VAN DE DUIJS-NEDERLANDSE OVEREENKOMST . . . . .	201
D.	JURIDISCHE REIKWIJDTE VAN DE DUIJS-NEDERLANDSE OVEREENKOMST . . . . .	202
1.	<i>Tot samenwerking gerechtigde overheden</i> . . . . .	202
2.	<i>Samenwerkingsvormen</i> . . . . .	204
3.	<i>Verwijzing naar het interne recht</i> . . . . .	208
4.	<i>Aanvullende werking</i> . . . . .	208
5.	<i>Confrontatie van rechtsstelsels</i> . . . . .	209
6.	<i>Geschillenbeslechting</i> . . . . .	211
a.	Geschillen tussen overheden . . . . .	211
b.	Geschillen tussen overheden en burgers . . . . .	212
7.	<i>De Duits-Nederlandse Overeenkomst en de bepalingen in het Grundgesetz inzake externe betrekkingen en verdragssluiting</i> . . . . .	214
a.	Inleiding . . . . .	214
b.	De bepalingen in het Grundgesetz inzake externe betrekkingen en verdragssluiting . . . . .	214
c.	De Duits-Nederlandse Overeenkomst en de bepalingen in het Grundgesetz inzake externe betrekkingen en verdragssluiting . . . . .	219
d.	De gewijzigde bepalingen in het Grundgesetz inzake externe betrekkingen en verdragssluiting . . . . .	222
§ 5.	Overige tussen Duitsland en Nederland geldende regels inzake (decentrale) grensoverschrijdende samenwerking . . . . .	223
A.	VERDRAG TUSSEN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN EN DE BONDSREPUBLIC DUISLAND NOPENS HET VERLOOP VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE LANDSGRENS, DE GRENSWATEREN, HET GRONDBEZIT IN DE NABIJHEID VAN DE GRENS, HET GRENS- OVERSCHRIJDENDE VERKEER OVER LAND EN VIA BINNENWATEREN EN ANDERE MET DE GRENS VERBAND HOUDENDE VRAAGSTUKKEN, MET BIJLAGEN EN SLOTPROTOCOL (GRENSVERDRAG) . . . . .	223
B.	EEMS-DOLLARDVERDRAG . . . . .	227
C.	OVEREENKOMST TUSSEN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN EN DE BONDSREPUBLIC DUISLAND INZAKE SAMENWERKING OP HET GEBIED VAN DE RUIMTELIJKE ORDENING . . . . .	228
D.	OVEREENKOMST TUSSEN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN EN DE DEELSTAAT NOORDRIJN-WESTFALEN BETREFFENDE SAMENWERKING BIJ DE STICHTING EN INRICHTING VAN EEN GRENSPARK MAAS-SWALM-NETTE . . . . .	228

E.	OVEREENKOMST TUSSEN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN EN DE BONDSREPUBLIEK DUITSLAND INZAKE WEDERZIJDSE BIJSTANDSVERLENING BIJ HET BESTRIJDEN VAN RAMPEN, ZWARE ONGEVALLEN DAAR ONDER BEGREPEN, MET PROTOCOL . . . . .	229
§ 6.	Samenvatting en conclusies . . . . .	229
<b>Hoofdstuk 7</b>		
	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen . . . . .	233
§ 1.	Inleiding . . . . .	233
§ 2.	Samenvatting en conclusies . . . . .	234
§ 3.	Aanbevelingen . . . . .	237
Bijlage 1:	European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (alsmede) Nederlandse vertaling en Additional Protocol) . . . . .	241
Bijlage 2:	Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samen- werking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten (alsmede Franse vertaling) . . . . .	253
Bijlage 3:	Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bonds- republiek Duitsland, het Land Nedersaksen en het Land Noordrijn- Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of gemeenschappen of autoriteiten (alsmede Duitse vertaling) . . . . .	263
Bijlage 4:	Wet gemeenschappelijke regelingen Wet betreffende de intercommunales Zweckverbandgesetz Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit . . . . .	277
Bijlage 5:	Samenwerkingsbepalingen Europese milieu-richtlijnen . . . . .	305
Bijlage 6:	Overeenkomsten op basis van artikel 59 Grensverdrag . . . . .	311
	Literatuurlijst . . . . .	313
	Zusammenfassung . . . . .	323
	Summary . . . . .	333
	Résumé . . . . .	343
	Curriculum vitae . . . . .	353



## Lijst van afkortingen

AB	Administratiefrechtelijke beslissingen
AFDI	Annuaire Français de Droit International
AGRS	Afdeling voor de Geschillen van Bestuur van de Raad van State
AJIL	American Journal of International Law
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AVR	Archiv des Völkerrechts
Arob	Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen
ARRS	Afdeling Rechtspraak van de Raad van State
art.	artikel
a.w.	aangehaald werk
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B	België
Benelux	Belgisch Nederlands Luxemburgse (Economische) Unie
Benelux-Overeenkomst	Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bijzondere wet	Bijzondere wet tot hervorming der instellingen
B.S./M.B.	Belgisch Staatsblad/Moniteur belge
Bull. Vr en A	Bulletin Vraag en Antwoord
b.v.	bijvoorbeeld
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der amtlichen Sammlung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
c.q.	casu quo
D	Duitsland

Duits-Nederlandse Overeenkomst	Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Nedersaksen en het Land Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ECE	Economic Commission for Europe (Europese Commissie voor Europa van de Verenigde Naties)
(E)EG	Europese (Economische) Gemeenschap(pen)
ed.	editor
e.d.	en dergelijke
EOC	European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities
EPL	Environmental Policy and Law
et al.	et alia
ETS	European Treaty Series
e.v.	en verder
Gedr.St.	Gedrukte Stukken
GkG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
GV.NW	Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein Westfalen
HR	Hoge Raad der Nederlanden
Hrsg.	Herausgeber(s)
HvJ(EG)	Hof van Justitie (Europese Gemeenschappen)
ILC	International Law Commission
ICJ(reports)	(Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders of the International Court of Justice
ILM	International Legal Materials
Interreg	Financieringsinstrument van de EG inzake interregionale samenwerking
IPO	Interprovinciaal Overleg
Jur.	Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap(pen)
JZ	Juristen Zeitung
KB	Koninklijk Besluit
LJIL	Leiden Journal of International Law
M.B./B.S	Moniteur belge/Belgisch Staatsblad
M en R	Tijdschrift voor milieu en recht
MvT	Memorie van Toelichting
MvA	Memorie van Antwoord
NDS/nds	Niedersaksen/niedersächsisch
Nieders. GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
NJCM	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NL	Nederland

NTB	Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht
N(R)W/n(r)w	Nordrhein-Westfalen/nordrhein-westfälisch
NVIR	Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVbl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
o.a.	onder andere
O.c.m.w.	Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn
OECD/OESO	Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ÖZöVR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht
PB	Publicatieblad van de Europese Gemeenschap(pen)
PCIJ	(Publications of the) Permanent Court of International Justice
Rbb	Raad voor het binnenlands bestuur
RCADI	Receuil des Cours de l'Academie de Droit International
red.	redactie/redacteur
RDP	Revue de Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger
RFDA	Revue Française de Droit Administratif
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public
RIDC	Revue Internationale de Droit Comparé
RMC	Revue du Marché Commun
RvE	Raad van Europa
RvS	Raad van State
S.	Satz/Seite
SGV NW	Sammlung des bereinigten Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
Stb.	Staatsblad
TBP	Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht
TGEM	Tijdschrift voor Gemeenterecht
TMA	Tijdschrift voor Milieuaansprakelijkheid
Trb.	Tractatenblad
TvO	Tijdschrift voor Openbaar bestuur
UPR	Umwelt und Planungsrecht
vgl.	vergelijk
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wic	Wet betreffende de intercommunales
Wm	Wet milieubeheer
WVV	Weens Verdrag inzake het verdragenrecht
ZAöRV	Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZwVG	Zweckverbandgesetz





## Algemene inleiding

### § 1. Inleiding

Vele Nederlandse decentrale overheden grenzen met hun territoire direct aan de landsgrens met België of Duitsland. Het gaat hierbij om meer dan de helft van de Nederlandse provincies, ongeveer een achtste deel van de Nederlandse gemeenten, circa een vijfde deel van de Nederlandse waterschappen en ruim een derde deel van de samenwerkingsgebieden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Tot nu toe zijn er tussen de provinciale, lokale en regionale overheden en hun 'counterparts' aan de andere kant van de grens nauwelijks publiekrechtelijke afspraken gemaakt. De nationale grens vormt blijkbaar een barrière in deze, aangezien binnen de betreffende landen veelvuldig samenwerking van publiekrechtelijke aard voorkomt.<sup>1</sup> Nog steeds is de grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden grotendeels ambtelijk en bestuurlijk en zo te zeggen feitelijk van aard. Daarbij manifesteert die grensoverschrijdende samenwerking zich op verschillende overheidsniveaus: tussen enkele gemeenten, tussen een groot aantal gemeenten en eventueel provincies (grens/euregio's<sup>2</sup>) en op het hogere interregionale niveau tussen Nederlandse provincies en Belgische Gewesten/Gemeenschappen alsmede Duitse Länder. In de praktijk wordt de laatste jaren een steeds groter aantal grensoverschrijdende initiatieven genomen in het kader van publiekrechtelijke taken en bevoegdheden. Zo kunnen in het gebied van de Euregio Maas-Rijn, voor een deel ook ingegeven door subsidiemogelijkheden vanuit de Europese Gemeenschappen, de volgende (lopende) projecten genoemd worden: het Europees bedrijventerrein Heerlen-Aken, het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief Maastricht/Heerlen, Aachen, Liège, Hasselt/Genk (MHAL),

1. Voor een overzicht van het ruime scala aan (juridische) vraagpunten, verband houdend met grensoverschrijdende samenwerking, zie b.v.: 'Déclaration sur les aspects juridiques de la coopération transfrontalière', Symposium universitaire européen sur la coopération transfrontalière, Jaca (Espagne), 29-31 août 1987.
2. De belangrijkste grensoverschrijdende bestuurlijke overlegstructuren op dit moment tussen decentrale overheden, (met name) gemeenten en provincies, zijn de zogenaamde grens-/euregio's. Zij bevinden zich langs de hele Duits-Nederlandse grens en de Belgisch-Nederlandse grens. Langs de Duits-Nederlandse grens zijn het de Eems-Dollard Regio, de Euregio, de Regio Rijn-Waal, de Grensregio Rijn-Maas-Noord en de Euregio Maas-Rijn. Langs de Belgisch-Nederlandse grens is er de Euregio Scheldemond, het Benelux-Middengebied en het Belgisch Nederlands Grensoverleg (Benego).

het grensoverschrijdend Ecologisch Basisplan, het grensoverschrijdende landschap Stramproyerbroek e.o., de bescherming van de St. Pietersberg (Mergelland).

Uit deze groeiende praktijk van decentrale grensoverschrijdende samenwerking en de toenemende behoefte tot juridisch verdergaande afspraken is reeds een deel van het belang van een nader onderzoek naar juridische grondslagen en juridisch kader in deze gegeven. Het schetsen van bevoegdheidsgrondslagen en het aangeven van mogelijke samenwerkingsvormen is evenwel om een aantal andere redenen van (maatschappelijk) belang.

Allereerst is de decentrale grensoverschrijdende samenwerking in het perspectief van de internationalisering als gevolg van het verdwijnen van de Europese binnengrenzen te plaatsen. Juist samenwerking inzake publiekrechtelijke bevoegdheden op het niveau van de overheden die het dichtst bij de burger staan, kan een bijdrage leveren aan de verdere opbouw van één Europa.<sup>3</sup> Daarnaast neemt in verband met het verdwijnen van de landsgrenzen de onderlinge afhankelijkheid tussen overheden in grensgebieden toe. Voor het optimaal oplossen van problemen zal samenwerking met 'buitenlandse' overheden aan de orde kunnen zijn. Hierbij valt te denken aan het gezamenlijk opstellen van plannen en het verlenen van vergunningen, maar ook aan de mogelijkheid de uitoefening van dergelijke bevoegdheden over te dragen aan nieuw op te richten samenwerkingsverbanden. Mogelijk zal er een institutionalisering plaatsvinden in grensoverschrijdende regio's.<sup>4</sup> Juist de mogelijkheid gezamenlijk op (bepaalde) beleidsterreinen vergaand samen te werken, zal het instellen van dergelijke grensoverschrijdende regio's kunnen versnellen en de interne en externe positie ervan versterken.<sup>5</sup> Deze internationaliseringstendens zou b.v. ook betrokken kunnen worden in de discussie over de reorganisatie van het binnenlands bestuur in Nederland.<sup>6</sup> Voorts kan hier nog op het volgende gewezen worden. De juridische reikwijdte van de grensoverschrijdende samenwerking gaat tot nu toe nog niet zover als de samenwerking tussen decentrale overheden binnen de desbetreffende landen. Zo kennen Nederland en Duitsland en in mindere mate België wetgeving inzake decentrale samenwerking. Daarin is geregeld dat de decentrale overheden publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen overdragen aan in te stellen openbare lichamen. Ook kunnen zij een nabuurgemeente de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden mandateren en anderszins afspraken maken in het kader van de invulling van hun discretionaire bevoegdheden. Omdat dit onderzoek een vergelijking bevat van het Belgische, Duitse en Nederlandse recht inzake decentrale overheden en decentrale

3. "In de komende tien jaar kan de positie van de interne grensgebieden en -steden aanzienlijk verbeteren, doordat deze gebieden nu interne gebieden worden van een eengemaakte Europese Gemeenschap", Commissie van de Europese Gemeenschappen, Europa 2000, Perspectieven voor de ruimtelijke ontwikkeling van de Gemeenschap, 1992, p. 167 e.v. Zie ook: Grenzübergreifende Raumplanung, Erfahrung und Perspektiven der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten Deutschlands, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, (188), 1992.
4. Zie b.v.: A. Benz, Regionen als Machtfaktor in Europa?, Verwaltungs-Archiv, 84. Band 3, Heft 3, 1993, p. 328 e.v.
5. Zie b.v.: Provincie Limburg, Notitie Prioriteiten internationalisering, juni 1993; Gemeente Maastricht, Notitie Herstructurering Euregio Maas/Rijn als mede institutionalisering Euregio Adviesraad/Euregionaal Parlement, juni 1993; Ruimtelijk ontwikkelingsperspectief MHAL, juni 1993.
6. Vgl. ook: A.A.L.G.M. Kessen, Bestuurlijke vernieuwing in grensgebieden, Intergemeentelijke grensoverschrijdende samenwerking, 1992, p. 11 e.v.

samenwerking kan op deze punten een al dan niet gemeenschappelijkheid van recht geconstateerd worden. Aangevoerd zou kunnen worden of die gemeenschappelijkheid van recht de (Europese) integratie kan bevorderen. Juist daar waar er sprake is van overeenstemmend recht zal samenwerking makkelijker van de grond kunnen komen dan bij divergentie van rechtsstelsels. Overigens dient (gemeenschappelijkheid van) recht als mogelijke katalysator voor integratie mijns inziens niet overschat te worden. Overeenkomsten/verschillen in taal, bestuurscultuur, belangentegenstellingen e.d. zullen de samenwerking wellicht sterker kunnen beïnvloeden dan overeenkomsten/verschillen in regelgeving. Anderzijds zal een institutionalisering en formalisering van grensoverschrijdende samenwerking (en dus het opstellen van regels hiervoor) een bijdrage kunnen leveren om tot afstemming van overheidsbeleid en bevoegdheden te komen ten aanzien van knelpunten en kansen in grensgebieden.<sup>7</sup>

Een ander belang voor het aangaan van grensoverschrijdende samenwerking is het voorkomen van aansprakelijkheid, indien die samenwerking achterwege blijft. In deze dient gewezen te worden op de reflex-werking van regelgeving. In de Nederlandse rechtspraak is b.v. aangenomen, dat in de besluitvorming (met name inzake milieuvergunningen en -plannen) door overheden buitenlandse effecten c.q. gegevenheden meegewogen moeten worden.<sup>8</sup> In het kader van deze plicht tot bescherming van buitenlandse rechten en belangen ligt samenwerking in de zin van wederzijdse afstemming (door afspraken tussen overheden) vóóraf voor de hand. Juist de mogelijkheid tot het maken van vergaande publiekrechtelijke afspraken kan er voor zorgen dat er ook verplichtingen (niet alleen rechten) voor b.v. buitenlandse overheden/burgers kunnen ontstaan. Overigens bestaan er naast genoemde rechtspraak in Nederland enkele wettelijke bepalingen waarin afstemming met buitenlandse overheden expliciet is geregeld.<sup>9</sup>

Overigens geldt voor samenwerking altijd het voordeel dat deze efficiënter is dan dat ieder voor zich bepaalde dingen (anders) doet of de een wel maar de ander juist niets doet.

## § 2. Probleemstelling

In de inleiding in § 1 van dit hoofdstuk is de maatschappelijke relevantie aangegeven van grensoverschrijdende samenwerking c.q. het maken van publiekrechtelijke afspraken tussen decentrale overheden. Op dit moment is het juridisch regime met betrekking tot de mogelijkheden van grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken tussen decentrale overheden zich aan het uitkristalliseren. Het doel van dit proefschrift is het geven van

7. Over de meer bestuurskundige aspecten, zie: Th. A.J. Toonen, *De Nederlandse eenheidsstaat in Europees vergelijkend perspectief, Internationalisering en het binnenlands bestuur*, 1991; J.J.P. Hinssen, H. van Hoorn en J. Maessen-van Aalst, *Grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking en milieuproblematiek, Bestuurswetenschappen*, 1993, nr. 1, p. 32 e.v.
8. Zie b.v.: Vz AGRS 20-2-1985, M en R 1986/1, p. 19-20; Hof 's-Gravenhage 3-5-1990, M en R 1991/9, p. 498-502 (ook: NJ 1991, 194). Vgl. ook: A. Rest, *Berücksichtigung grenzüberschreitender Umwelt-aspekte im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, *ÖZöVR*, 32, 1981, p. 59 e.v.
9. Zie b.v. artikel 2 lid 2 Besluit houdende de voorbereiding en inrichting van waterkwaliteitsplannen, 7-6-1982, Stb. 347. Het Besluit zonerings buitenlandse luchtvaarttreinen Noord- en Midden Limburg is een voorbeeld van een regeling als gevolg van activiteiten in het buitenland (Noordrijn-Westfalen), 19-12-1983, Stb. 657.

een analyse van de juridische mogelijkheden (formele bevoegdheid tot samenwerking en juridisch kader van samenwerking) voor het maken van grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken tussen Nederlandse decentrale overheden en hun 'counterparts' in België en Duitsland.

In het licht van de decentrale grensoverschrijdende samenwerking zal hier de volgende vraag centraal staan:

*Hebben Nederlandse decentrale overheden bevoegdheden om met hun 'counterparts' in België en Duitsland publiekrechtelijke afspraken te maken en, zo ja, binnen welk juridisch kader manifesteren zich die publiekrechtelijke afspraken?*

#### A. NADERE TOELICHTING BIJ DE PROBLEEMSTELLING

Voor afspraken inzake de overdracht van (geattribueerde) bestuurs- en zeker regelingsbevoegdheden van organen van het ene openbaar lichaam op die van een ander openbaar lichaam, is, voor de samenwerking binnen de eigen staat, voorzien in een wettelijke basis.<sup>10</sup> Zo geldt b.v. voor deze samenwerking tussen decentrale overheden in Nederland de Wet gemeenschappelijke regelingen, is in België de Wet betreffende de intercommunales alsmede de Wet houdende organisatie van agglomeraties en federaties van gemeenten opgesteld en gelden in Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen het Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit respectievelijk het Zweckverbandgesetz. Deze wetten bevatten een aantal samenwerkingsmogelijkheden tussen decentrale overheden, die als publiekrechtelijke afspraken gekwalificeerd kunnen worden. Deze publiekrechtelijke samenwerking is beperkt tot het betreffende nationale territoir. De desbetreffende (organieke) wetgeving en ook vaak andere (sector) wetgeving regelt in beginsel slechts de interne samenwerking en zegt niets over vergelijkbare samenwerkingsmogelijkheden tussen decentrale overheden over de grenzen heen. Incidenteel bestaan er op basis van richtlijnen van de Europese Gemeenschappen en internationale verdragen samenwerkingsbevoegdheden voor decentrale overheden. Deze bevatten, op enkele uitzonderingen na, slechts overlegverplichtingen. In verdergaande vormen van samenwerking, analoog aan die in de genoemde nationale wetgeving, voorzien deze niet. Recentelijk zijn er tussen Nederland en België en Nederland en Duitsland verdragen inzake decentrale samenwerking gesloten. Zij werken de in het kader van de Raad van Europa gesloten European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (Madrid 1980) uit. De doelstelling van deze verdragen is publiekrechtelijke afspraken tussen decentrale overheden mogelijk te maken. Het betreft voor de Belgisch-Nederlandse decentrale samenwerking de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten (Brussel 1986). Voor de Duits-Nederlandse decentrale samenwerking gaat het om de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Nedersaksen en het Land Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten (Isselburg-Anholt 1991).

10. Vgl. ook ten aanzien van de wens van een wettelijke grondslag voor 'privaatrechtelijke' vormen van overheidshandelen, De Grondwet, onder redactie van P.W.C. Akkermans, A.K. Koekkoek, 2e druk, 1992, p. 791.

## B. DEFINIËRING VAN DE BELANGRIJKSTE BEGRIPPEN UIT DE PROBLEEMSTELLING

• *publiekrechtelijke afspraken*

Samenwerking is in velerlei vormen mogelijk. Er valt b.v. te denken aan informatiever-schaffing, consultatie, coördinatie. Een qua juridische reikwijdte verdergaande vorm van samenwerking is die, waarbij wederzijds rechten en plichten in het leven geroepen worden. Ik zou deze vorm van samenwerking als publiekrechtelijke afspraak willen betitelen. Als instrument voor grensoverschrijdende samenwerking staat hier de publiekrechtelijke afspraak centraal. *Afspraken* ontstaan uit de wederzijdse behoeften van de partijen, die ze aangaan. Zij zijn bij uitstek een instrument om de wederzijdse belangen van de contractanten op elkaar af te stemmen. Partijen maken afspraken om ze in principe ook na te komen. In dat verband staat een vrijwilligheid voor het maken van afspraken in beginsel voorop. Worden afspraken niet nagekomen, dan ontstaat afdwingbare aansprakelijkheid. Onder *publiekrechtelijke* afspraken wordt hier verstaan: meerzijdige rechtshandelingen tussen (organen van) decentrale overheden omtrent de overdracht c.q. uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden. Publiekrechtelijke bevoegdheden zijn die bevoegdheden waar alleen overheden bij of krachtens wettelijk voorschrift over kunnen beschikken. De belangrijkste kenmerken van publiekrechtelijke bevoegdheden betreffen de eenzijdigheid van het gebruik ervan door de overheid (jegens de burger) alsmede de erga omnes werking, anders gezegd: overheden kunnen op basis van publiekrechtelijke bevoegdheden ultra vires handelen door rechtsgevolgen voor de burger in het leven te roepen. Hier verschillen zij van privaatrechtelijke bevoegdheden.<sup>11</sup> Het gaat bij publiekrechtelijke bevoegdheden om die inzake regeling en bestuur. Zoals aangegeven is de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden slechts mogelijk op basis van een wettelijke grondslag. Voor het maken van afspraken over (de overdracht/uitoefening van) publiekrechtelijke bevoegdheden is dit in beginsel niet anders. Publiekrechtelijke samenwerking van deze aard is in België, Duitsland en Nederland gebaseerd op (grond)-wettelijke grondslagen. De voornaamste vormen van afspraken tussen overheden, die hier als publiekrechtelijk worden aangemerkt en die als zodanig zijn aangegeven in de desbetreffende nationale wetgeving zijn:

- *de oprichting van een nieuw gemeenschappelijk openbaar lichaam met regelings-en/of bestuursbevoegdheden;*
- *de overdracht van publiekrechtelijke bevoegdheden van de ene overheid aan de andere overheid (delegatie);*
- *de overdracht van de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden van de ene overheid aan de andere overheid (mandaat).*

Voorgaande wettelijke samenwerkingsmogelijkheden zijn territoriaal gebonden. Daar waar dergelijke publiekrechtelijke afspraken het territorium van de staat overschrijden is het vereiste van die wettelijke basis nog pregnanter aanwezig. In dit perspectief lijkt het zelfs zo te zijn, dat feitelijke dan wel privaatrechtelijke samenwerking tussen overheden van dezelfde staat als publiekrechtelijk wordt aangemerkt, zo gauw die samenwer-

11. Vgl. P. Nicolaï, B.K. Olivier, L.J.A. Damen, H. Troostwijk, Bestuursrecht, 4e herziene druk, 1993, p. 4 e.v.

king plaats vindt tussen overheden uit verschillende staten. In dit opzicht kan b.v. gedacht worden aan het instellen van gemeenschappelijke overlegfora. Mijns inziens gaat het hier veelal om feitelijke samenwerking, waarvoor geen juridische grondslag is vereist. Ook kan b.v. gedacht worden aan afspraken, waarvoor in het nationale recht niet zonder meer een (additionele) wettelijke grondslag (naast de privaatrechtelijke contractsvrijheid) noodzakelijk wordt geacht. Het gaat hierbij b.v. om afspraken tussen overheden over hoe bepaalde publiekrechtelijke bevoegdheden worden uitgeoefend, over coördinatie van besluiten, e.d. Veelal vinden dergelijke afspraken hun grondslag in discretionaire publiekrechtelijke bevoegdheden. Om die reden zou ik voorshands deze laatste categorie van afspraken, vooral als afbakening ten aanzien van privaatrechtelijke afspraken, eveneens als publiekrechtelijk willen aanmerken.

### • *decentrale overheden*

Onder de term decentrale overheden zouden in beginsel alle subnationale openbare lichamen van staten kunnen vallen. Hierbij dient wel het volgende opgemerkt te worden. Nederland is een eenheidsstaat. België en Duitsland zijn federale staten. De positie van de deelstaten in Duitsland (de Länder) en in België (de Gewesten en Gemeenschappen) is een andere dan die van b.v. de Nederlandse provincies. Voor een deel staan de deelstaten namelijk op hetzelfde niveau als de federale staat. Als het gaat om de grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en België respectievelijk Nederland en Duitsland is het dan ook beter de Länder en Gewesten/Gemeenschappen als centrale overheden te betitelen. Als het gaat om grensoverschrijdende samenwerking lijken, evenals de eenheidsstaten ten aanzien van de gedecentraliseerde overheden, de federale staten problemen te hebben met activiteiten op dit vlak door de deelstaten. Zo zijn de Länder uitgezonderd van de werking van de reeds genoemde Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking en vallen de Gewesten/Gemeenschappen evenmin onder de werking van de reeds genoemde Benelux-Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking. Hier zij nog opgemerkt dat het niet noodzakelijk om decentrale overheden in het grensgebied dient te gaan. Omdat de nabijheid van overheden vaak de reden is om publiekrechtelijk samen te werken, zullen de afspraken zich in de praktijk veelal tot die tussen aan elkaar grenzende overheden in grensgebieden beperken.

## § 3. Plan van behandeling

In *hoofdstuk 2* worden algemeen volkenrechtelijke aspecten van grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken tussen decentrale overheden beschreven.<sup>12</sup> Territorialiteit en soevereiniteit impliceren dat iedere staat op zijn eigen territoire zijn eigen (publiek)recht voor de eigen onderdanen hanteert. Het staat vast dat staten op hun territoire in beginsel exclusieve bevoegdheden hebben wat betreft het stellen, doorvoeren en

12. Zie b.v. ook: R.J.G.H. Seerden, *The Public International Law Character of Transfrontier Agreements between Decentralised Authorities*, LJIL, Vol. 5, Number 2, 1992, p. 187-213.

afdwingen van regels.<sup>13</sup> Bij grensoverschrijdende afspraken tussen decentrale overheden inzake bestuurs- en regelingsbevoegdheden kan de soevereiniteit van de staat in het geding zijn. Daar waar soevereiniteitsaspecten in het geding zijn, beschikken decentrale overheden in tegenstelling tot staten in beginsel niet over de mogelijkheid bindende grensoverschrijdende afspraken te maken. Slechts staten, subjecten van volkenrecht, kunnen zonder meer dergelijke grensoverschrijdende afspraken, verdragen, met elkaar sluiten. Daarbij wordt de totstandkoming, de inhoud alsmede de nakoming van deze verdragen (grotendeels) beheerst door het volkenrecht. Overigens verzet het volkenrecht zich er niet tegen dat decentrale overheden bevoegd worden verklaard grensoverschrijdend te handelen. De centrale vraag in hoofdstuk 2 is of de soevereiniteits/territorialiteitsproblematiek meebrengt dat het maken van publiekrechtelijke afspraken, betreffende de uitoefening/overdracht van eigen bevoegdheden, tussen decentrale overheidsorganen aan weerszijden van de grens onderworpen zijn aan het volkenrecht. Daarbij is van belang dat er op centraal niveau een praktijk is ontstaan inzake het sluiten van de zogenaamde administratieve akkoorden, zonder dat altijd een expliciete bevoegdheid tot 'buitenlands' handelen is gegeven. Met name waar het gaat om de overdracht van (burgers en overheden bindende) bestuurs- en regelingsbevoegdheden van binnenlandse aan buitenlandse decentrale overheden c.q. aan gezamenlijk op te richten grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, lijkt men er niet aan te ontkomen dat de betreffende staten, als subjecten van volkenrecht, b.v. via een verdrag daartoe de juridische grondslag creëren. Het volkenrecht erkent (nog) niet dat decentrale overheden rechtstreeks over de grenzen kunnen handelen (geattribueerde bevoegdheid), waartoe dan ook nog een eigen binding en daarmee eigen aansprakelijkheid op basis van het volkenrecht voor de decentrale overheden zou behoren. De rol van staten ten aanzien van het al dan niet verschaffen van een juridische grondslag voor grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden en een mogelijke toepasselijkheid van het volkenrecht ten aanzien van decentrale grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken vormen een belangrijk onderdeel van bespreking. Gaat het in het vorenstaande vooral om de volkenrechtelijke aspecten van decentrale grensoverschrijdende samenwerking, van belang is ook de daarmee samenhangende staatsrechtelijke dimensie betreffende de bevoegdheid tot het voeren van buitenlandse betrekkingen. In beginsel wordt er hier vanuit gegaan dat publiekrechtelijke afspraken tussen nabuuroverheden in grensgebieden niet zonder meer binnen het grondwettelijk kader inzake buitenlands beleid te plaatsen zijn.<sup>14</sup> Hierop wordt in hoofdstuk 6 ingegaan.

13. P.H. Kooijmans, *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, vierde druk, 1993, p. 44. Vgl. C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, 1990, p. 45; Th. van Bellekom, A.W. Heringa, T. Koopmans, R.E. de Winter, *Koopmans' Compendium van het Staatsrecht*, 6e druk, 1992, p. 8 e.v.; I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 1990, 4th. edition, deel III, hoofdstuk 6.
14. Vgl. ook: L.F.M. Besseling, *Staatsrecht en buitenlands beleid*, *Ars Aequi* Cahiers, 1991, p. 14-15. Voor de Nederlandse Grondwet kan gewezen worden op artikel 91 Grondwet, dat een centrale rol aan de regering toekent (het artikel 58 van vóór de Grondwetsherziening van 1983 verwoordde het primaat van de Koning in deze overigens veel duidelijker). Voor Duitsland voert de Bond (de Bondsprezident) de buitenlandse betrekkingen ex artikel 32 juncto Grundgesetz. In België is in het licht van artikel 68 Grondwet de Koning de centrale figuur in deze.



In *hoofdstuk 3* wordt ingegaan op de bemoeienis van een aantal Europese instanties met het fenomeen van decentrale grensoverschrijdende publiekrechtelijke samenwerking. De Raad van Europa heeft tot nu toe de meeste aandacht besteed aan decentrale grensoverschrijdende samenwerking. Om die reden ligt het zwaartepunt van hoofdstuk 3 bij deze intergouvernementele organisatie. De reeds genoemde European Outline Convention on Transfrontier Co-operation en een daarbij behorend in voorbereiding zijnde Protocol alsook het Europees Handvest voor de Lokale Autonomie zijn in het kader van de Raad van Europa tot stand gebracht en worden in dit verband beschreven. Daarbij staat centraal in hoeverre beide verdragen daadwerkelijk bevoegdheden inhouden voor decentrale overheden om met hun 'counterparts' publiekrechtelijke afspraken te maken. De rol van de Europese Gemeenschappen, een supranationale organisatie, waaraan de Lid-staten een aantal van hun bevoegdheden (een gedeelte van hun soevereiniteit) hebben overgedragen en die de Lid-Staten en burgers rechtstreeks bindende beslissingen kunnen nemen, wordt ook geschetst. In vergelijking met de rol van de Raad van Europa is die van de Europese Gemeenschappen van minder belang in het licht van de tot nu gerealiseerde gemeenschapsrechtelijke grondslagen voor decentrale grensoverschrijdende samenwerking en zeker ten aanzien van het maken van publiekrechtelijke afspraken. Een algemene bevoegdheidsgrondslag in deze, in de zin van de genoemde European Outline Convention, b.v. in de vorm van een richtlijn of verordening is er (nog) niet. Met name op milieugebied bestaan er evenwel specifieke grensoverschrijdende samenwerkingsverplichtingen betreffende informatieverschaffing en overleg. Die samenwerkingsbepalingen worden bekeken in het licht van een mogelijke rol voor decentrale overheden.

De rol van de Europese Gemeenschappen is vooral van belang voor de harmonisering van het materiële recht, hetgeen voor grensoverschrijdende samenwerking uiteraard van groot belang kan zijn. Deze harmonisering vormt evenwel geen onderwerp van bespreking. Wel wordt ingegaan op de belangrijke rol van de Europese Gemeenschappen inzake de subsidiëring van samenwerkingsactiviteiten in grensgebieden.

In *hoofdstuk 4* wordt het organieke recht inzake Belgische, Duitse en Nederlandse decentrale overheden beschreven. Het weergeven van de organisatie van deze decentrale besturen alsmede hun belangrijkste (autonome) bevoegdheden, is vooral een relevante inleiding op hetgeen in de hoofdstukken 5 en 6 behandeld wordt.

In de *hoofdstukken 5 en 6* staat de nationaalrechtelijke dimensie van grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken tussen decentrale overheden centraal. Deze nationaalrechtelijke dimensie ligt hier veel meer voor de hand dan de internationaalrechtelijke (vgl. hoofdstuk 2). Dit vloeit voort uit het decentrale overheidsniveau waarop wordt samengewerkt, de lokale/regionale onderwerpen van de samenwerking maar vooral het toepasselijke recht op die samenwerking. Tussen Nederland en België (hoofdstuk 5) geldt al ruim twee jaar de reeds genoemde Benelux-Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking. Voor de decentrale grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en Duitsland (Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen) geldt sinds het begin van 1993 de reeds vermelde Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking. Beide verdragen scheppen bevoegdheden voor decentrale overheden voor het aangaan van grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken. Daarbij verwijzen zij voor een aantal zaken, zoals het toezicht, naar het

ationale recht van de deelnemende overheden. In de hoofdstukken 5 en 6 staat voor de decentrale samenwerking tussen Nederland en België respectievelijk Nederland en Duitsland de beschrijving van de mogelijke vormen van samenwerking op basis van genoemde verdragen voorop.<sup>15</sup>

*Hoofdstuk 7* bevat een korte samenvatting, enkele conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de grondslagen voor en het juridisch kader van decentrale grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder het aangaan van publiekrechtelijke afspraken door Nederlandse decentrale overheden met hun 'counterparts' in België en Duitsland.

15. Daarbij wordt niet ingegaan op de in de samenwerking in te brengen (materiële) bevoegdheden van decentrale overheden op de diverse beleidsterreinen. Een inventarisatie van de diverse sectorbevoegdheden van decentrale overheden in België, Duitsland en Nederland gaat het kader van dit proefschrift te buiten. Zie voor de Belgisch-Nederlandse decentrale samenwerking b.v.: R.J.G.H. Seerden, M.W.J.A. Hertoghs, Belgisch-Nederlandse samenwerking gedecentraliseerd. Een onderzoek naar het Belgische organieke recht inzake decentrale overheden en hun bevoegdheden op het gebied van het milieu en de ruimtelijke ordening, 1993.



## Internationaalrechtelijke aspecten van grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden\*

### § 1. Inleiding

Grensoverschrijdende afspraken tussen (decentrale) overheden in het kader van publiekrechtelijke taken en bevoegdheden worden door staten (regeringen) al snel binnen het stelsel van de internationale betrekkingen en daarmee bijna automatisch binnen het internationale recht geplaatst. Deze (vermeende) toepasselijkheid van het internationale recht is vooral naar voren gekomen bij de totstandkoming van een aantal internationaalrechtelijke verdragen omtrent decentrale grensoverschrijdende samenwerking.<sup>1</sup> In de literatuur wordt omtrent de (overall-)toepasselijkheid van het internationale recht in deze verschillend gedacht. Sommige auteurs ontkennen ten aanzien van lokale grensoverschrijdende samenwerking de overall-toepasselijkheid van het internationale recht. Zij onderbouwen dit door o.a. te wijzen op het lokale karakter van de samenwerking, de toepasselijkheid van het hoger bestuurlijk toezicht en door het handelen binnen de autonome dan wel medebewindsbevoegdheden te plaatsen en te wijzen op de vergelijkbare mogelijkheden van samenwerking binnen de grenzen.<sup>2</sup> Als men uitgaat van een louter

\* Waar in het vervolg van internationaal recht wordt gesproken, is hiermee, tenzij uitdrukkelijk anders aangegeven, internationaal publiekrecht/volkenrecht bedoeld.

1. Voor de beschrijving van de European Outline Convention, de Benelux-Overeenkomsten de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking wordt verwezen naar hoofdstuk 3 § 2, hoofdstuk 5 § 5 respectievelijk hoofdstuk 6 § 4.
2. B.v.: J-M. Woehrling, Legal Problems of transfrontier co-operation at local or regional level, OECD, ENV/TFP/1977.10; P-M. Dupuy, La coopération régionale transfrontalière et le droit international, AFDI, 1977, p. 844 e.v.; R. Lafore, L'action à l'étranger des collectivités territoriales, RDP, 1988-3, p. 770 e.v.; U. Beyerlin, Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitende Zusammenarbeit, 1988. Sub 4.C. van dit hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan. Andere auteurs vinden dat grensoverschrijdend handelen het primaat van de centrale overheid is en accepteren (om die reden) op de een of andere wijze de toepasselijkheid van het internationaal publiekrecht, b.v.: E.W. Vierdag, De praktijk van de zogenoemde 'internationale administratieve akkoorden' in: Spanningen tussen recht en praktijk in het verdra- (wordt vervolgd...)

internationaalrechtelijke context voor decentrale grensoverschrijdende samenwerking, dan impliceert dat in ieder geval dat decentrale overheden in deze - zij zijn in tegenstelling tot staten geen subject van internationaal recht en beschikken daardoor niet over treaty-making capacity - in beginsel niet voor zichzelf over de grenzen publiekrechtelijke afspraken kunnen maken (§ 2.A.). Slechts bij een of andere vorm van toestemming van hun staten zouden door hen internationaalrechtelijke rechtsgevolgen voor de staat in het leven geroepen kunnen worden. In het nationale recht en meer in het bijzonder in het kader van de externe betrekkingen is voor bepaalde 'state organs' voorzien in bevoegdheden, treaty-making power, om namens de staat internationaalrechtelijk te handelen. Decentrale overheden bezitten in dat kader (nog) geen algemene bevoegdheid tot grensoverschrijdend handelen (§ 2.B.). Het is evenwel niet uitgesloten dat er specifieke handelingsbevoegdheden voor decentrale overheden bestaan om grensoverschrijdend te handelen.

In het licht van het voorgaande wordt ingegaan op de vraag of en wanneer afspraken tussen decentrale overheden in het kader van hun publiekrechtelijke taken en bevoegdheden als internationaalrechtelijke overeenkomsten kunnen c.q. moeten worden aangemerkt. Als grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken tussen decentrale overheden op de een of andere wijze als internationaalrechtelijke overeenkomsten kunnen c.q. moeten worden beschouwd, dient allereerst het verschil tussen internationale verdragen (in de zin van Weens Verdrag inzake het verdragenrecht, WVV) en de mogelijkheid van andere soorten van internationale overeenkomsten, als instrumenten tot lokale grensoverschrijdende samenwerking, onderzocht te worden. Hiertoe zal het WVV besproken worden (§ 3). Meer speciale aandacht verdienen vervolgens de zogenaamde internationale administratieve akkoorden en in het bijzonder de juridische status ervan. Bepaalde schrijvers kennen aan de internationale administratieve akkoorden een aan verdragen gerelateerde juridische status toe, terwijl anderen menen dat dergelijke akkoorden geen internationaalrechtelijke verplichtingen met zich (kunnen) brengen. Er is in de literatuur nog nauwelijks systematisch ingegaan op vragen als: Door wie en op welke schaal worden deze akkoorden gesloten? Hoe en op welke beleidsterreinen komen ze tot stand? Hetgeen hier geschreven zal worden is niet bedoeld als een integrale analyse van het fenomeen van de internationale administratieve akkoorden. Het is vooral de bedoeling om aan de hand van een globale notie omtrent de juridische status van deze akkoorden het mogelijk belang ervan voor het terrein van de lokale grensoverschrijdende samenwerking te schetsen. Hier wordt er *voorshands* vanuit gegaan dat grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken tussen decentrale overheden in beginsel als een categorie van internationale administratieve akkoorden en deze laatste als een categorie van verdragen te beschouwen zijn. Deze these zal worden besproken (§ 4.A.). Het aangeven van het onderscheid tussen internationale verdragen en internationale administratieve akkoorden geschiedt aan de hand van de bevoegdheid (power) van overheden ('state organs') om ze te sluiten (§ 4.B.) en de juridische bindende kracht ('binding legal force') ervan in het internationale recht (§ 4.C.). Indien deze administratieve akkoorden, hoewel

## 2.(...vervolg)

genrecht, Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht, no. 99 oktober 1989, p. 36 e.v.; H. Blix, Treaty making power, 1960, p. 17 e.v.; E. Zoller, La conclusion et la mise en oeuvre des traités dans les Etats fédérés et unitaires, RIDC 2-1990, p. 737 e.v.

grensoverschrijdende effecten hebbend, niet noodzakelijk (bindende) internationaalrechtelijke overeenkomsten zijn, komt de mogelijke (bindende) nationaalrechtelijke aard ervan om de hoek kijken. Tot slot volgen een samenvatting en enkele conclusies (§ 5).

## § 2. Decentrale overheden en het internationale recht

### A. DECENTRALE OVERHEDEN ALS (PARTIËLE) SUBJECTEN VAN INTERNATIONAAL RECHT

In beginsel kunnen door het internationale recht beheerste betrekkingen slechts tussen subjecten van internationaal recht plaatsvinden.<sup>3</sup> In dat verband kan de vraag gesteld worden, wat die internationaalrechtelijke subjectiviteit inhoudt en of decentrale overheden c.q. grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden daarover (kunnen) beschikken?<sup>4</sup>

Het Internationaal Gerechtshof heeft het zijn van subject van internationaal recht gedefinieerd als: 'the capacity to be titular to international rights and obligations.'<sup>5</sup> Centraal in dat verband staan de treaty-making capacity, de bevoegdheid internationale claims in verband met de schending van internationaal recht naar voren te brengen alsmede het beschikken over immuniteiten.<sup>6</sup> Staten voldoen aan deze criteria.<sup>7</sup> Statenverbindingen

3. O.a.: I. Brownlie, a.w., p. 60 e.v.; Ch. Rousseau, *Droit international public*, Tome II, *Sujets de Droit*, 1974, p. 8 e.v.; H. Lauterpacht, *Oppenheim's International Law*, 1955, Vol. I, 8th. edition, p. 117.
4. Zie b.v. ook: U. Hambuchen, *Potentielle Organisationsformen für grenzüberschreitende interkommunale Kooperation*, dargestellt am deutsch-niederländischen Grenzraum, 1980, p. 156: "Kann den grenzübergreifenden Zusammenschlüssen zur Förderung interkommunaler Gemeinschaftsarbeit - auch bei Fehlen einer verfestigten nationalstaatlichen Institutionalisierung - allein auf Grund ihrer neuzeitlich gewachsenen, besonderen Stellung innerhalb der Völkergemeinschaft - partielle - Völkerrechtspersönlichkeit zuerkannt werden?" Vgl. ook M. Oehm, *Rechtsprobleme Staatsgrenzen überschreitender interkommunaler Zusammenarbeit*, 1982, p. 70 e.v.
5. Uit: *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, ICJ Reports (1949), p. 174. "All that can be said is that an entity of a type recognized by customary law as capable of possessing rights and duties and of bringing international claims, and having these capacities conferred upon it, is a legal person.", I. Brownlie, a.w., p. 60. Zie o.a. ook: H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1950, p. 329; G. Schwarzenberger, *A Manual of International Law*, 4th. edition, 1960, p. 47.
6. I. Brownlie, a.w., p. 60: "States have these capacities and immunities, and indeed the incidents of statehood as developed under the customary law have provided the indicia for, and instruments of personality in other entities." Zie ook: Y. Lejeune, *Le statut international des collectivités fédérées, à la lumière de l'expérience suisse*, 1984, p. 46; Hij beschouwt het 'jus tractati' (recht om verdragen te sluiten) en het 'jus legationis' (recht op diplomatieke vertegenwoordiging) als 'les attributs apparents de la personnalité internationale'.
7. "Comme branche de l'ordre juridique général, le droit international public a pour objet de représenter un ordre de justice entre les entités qui ne sont subordonnées à aucun pouvoir supérieur organisé. Ce sont, encore aujourd'hui, les Etats souverains.", H. Mosler, *Réflexions sur la personnalité juridique en droit international public*, in: *Mélanges offerts à Henri Molin*, 1964, p. 250; "International law is primarily concerned with collective groups of individuals, commonly known and legally recognised as sovereign states and constituting the normal subjects of international law.", N. Singh, *Right to environment and sustainable development as a principle of international law*, *Studia Diplomatica*, Vol. XLI, 1988, Num. 1, p. 45.

in de vorm van intergouvernementele organisaties kunnen als (partiële) subjecten van internationaal recht aangemerkt worden.<sup>8</sup>

Sub 3 van dit hoofdstuk wordt ten aanzien van het sluiten van internationaalrechtelijke overeenkomsten aangegeven, dat in beginsel slechts staten hiertoe bevoegd zijn en daardoor rechtens gebonden kunnen worden. Daarbij is het onderscheid *treaty-making capacity* en *treaty-making power* van belang: "It is useful to speak of international *capacity* to make treaties and to reserve the expression *treaty making power* for the purpose of indicating the particular internal organ of a State that has the power to exercise the international capacity so as to bind the State."<sup>9</sup> In de literatuur is aan de mogelijke *treaty-making capacity* voor onderdelen van staten vooral aandacht besteed met betrekking tot de deelstaten van federale staten.<sup>10</sup> Het is hier van belang na te gaan in hoeverre hetgeen met betrekking tot die deelstaten in deze geldt, ook van toepassing is c.q. kan zijn op andere 'decentrale' overheden. Voorts is een nadere uitwerking van de (internationaalrechtelijke) plaats van de deelstaten relevant vanwege de federale structuur van de buurlanden van Nederland en de rol van deze deelstaten als mogelijke verdragspartners van de Nederlandse staat alsmede 'counterparts' van vooral de Nederlandse provincies.

Hoewel Fitzmaurice *treaty-making capacity* voor deelstaten van federale staten ontkent<sup>11</sup>, wordt toch vrij algemeen aangenomen, dat de constituties van (een aantal) federale staten een rechtsbron voor die *treaty-making capacity* vormen en daarmee een zekere vorm van internationaalrechtelijke rechtspersoonlijkheid van die deelstaten met zich brengen.<sup>12</sup> Lauterpacht acht *treaty-making capacity* in ieder geval aanwezig voor de deelstaten van de Bondsrepubliek Duitsland, Zwitserland en de Sovjet-Unie, omdat die deelstaten op basis van de federale constitutie rechtsgeldige internationaalrechtelijke

8. O.a.: I. Seidl-Hohenveldern, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der Supranationalen Gemeinschaften*, 2. Auflage, 1971, p. 3.; A. Verdross, *Völkerrecht*, 5e druk, 1964, p. 352 e.v.; H. Mosler, *Réflexions* (...), a.w., p. 250.

Niet-gouvernementele internationale organisaties beschikken in beginsel niet over internationale subjectiviteit. In dit verband o.a.: A. Verdross, B. Simma, *Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis*, 1976, p. 217; F. Berber, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Band I, 2. Auflage, 1975, p. 173.

9. Lord McNair, *The Law of Treaties*, 1961, p. 36 noot 1.

10. In dat verband acht Ago de bevoegdheid (van deelstaten) om *partij* te zijn bij internationale verdragen een essentieel element van de internationale rechtspersoonlijkheid, R. Ago, *Yearbook ILC*, 1962, Vol. I, p. 36. Hier kan gewezen worden op het uiteindelijk niet in het WVV opgenomen ontwerp-artikel 5.2.: "States members of a federal union may possess a capacity to conclude treaties if such capacity is admitted by the federal constitution and within the limits there laid down." Zie hierover ook: L. Di Marzo, *Component Units of Federal States and International Agreements*, 1980, p. 166.

11. G.G. Fitzmaurice, *Rapporteur on the Law of Treaties*, *Yearbook ILC*, 1958, Vol. II, p. 24.

12. "Soweit ihnen (de deelstaten, RS) die Bundesstaatsverfassung die Wahrnehmung auswärtiger Angelegenheiten zubilligt, können sie Rechtsbeziehungen mit auswärtigen Völkerrechtsträgern unterhalten.", H. Mosler, *Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Völkerrechtliche und Staatsrechtliche Abhandlungen*, Festschrift Carl Bilfinger, 1954, p. 261. Zie o.a. ook: R. Bernhardt, *Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat*, 1957, p. 18 e.v.; M. Huber, *Le droit de conclure des traités internationaux*, 1951, p. 76.

"All we can say at this stage is that such entities cannot claim the status of an international person on the basis of their sovereignty", I. Bernier, *International Legal Aspects of Federalism*, 1973, p. 31. Bernier voegt aan de 'international competence' nog een tweede criteria voor het hebben van 'international personality' van deelstaten toe, namelijk 'recognition'. (p. 33 e.v./p. 74 e.v.).

verdragen kunnen sluiten.<sup>13</sup> Voor de Duitse deelstaten volgt dit uit artikel 32 Grundgesetz. Ook in België hebben de Gemeenschappen op basis van artikel 59bis § 2 Grondwet juncto artikel 16 Bijzondere wet tot hervorming der instellingen verdragsluitende bevoegdheden, echter uitsluitend inzake culturele en onderwijsaangelegenheden. De Belgische Gewesten beschikken sinds kort over verdragsluitende bevoegdheden.<sup>14</sup> Indien, zoals in de visie van o.a. Wildhaber, de grondwettelijke bevoegdheidstoekenning om verdragen te sluiten kan worden beschouwd als een voorwaarde voor het zijn van subject van internationaal recht<sup>15</sup>, dan zullen andere onderdelen dan deelstaten op grond van het ontbreken van die voorwaarde in beginsel niet over internationale rechtspersoonlijkheid beschikken. Immers een geschreven dan wel ongeschreven grondwettelijke basis voor die andere (decentrale) overheden om in algemene zin internationale verdragen te sluiten is (nog) niet aanwezig. Aangezien deze overheden veelal niet eens geacht worden te beschikken over treaty-making power, zal van een statenpraktijk die een internationaal gewoonterechtelijke basis voor internationale rechtssubjectiviteit en daarmee treaty-making capacity zou kunnen impliceren, al helemaal geen sprake zijn.<sup>16</sup> Daar waar de treaty-making capacity voor onderdelen van staten een grondwettelijke basis heeft, zijn hieraan bovendien veelal beperkingen gesteld.<sup>17</sup> In dat opzicht is de treaty-making capacity van die onderdelen geen absolute. Het gaat daarbij in de regel zeker niet om een algemene en puur autonoom uit te oefenen treaty-making capacity analoog aan die van soevereine staten. De 'international personality' van bepaalde onderdelen van de staat, blijkend uit de grondwet, is (en zal voorlopig ook nog wel blijven) daarmee toch een beperkte, afgeleid van die van de staat.<sup>18</sup>

13. H. Lauterpacht, Rapporteur on the Law of Treaties, Yearbook ILC 1953, Vol II, p. 138-139. Sinds enige tijd kent ook de Oostenrijkse Grondwet de mogelijkheid dat de Oostenrijkse Länder onder bepaalde voorwaarden internationale verdragen sluiten. Zie b.v.: R. Rack, Österreichs Länder und das Völkerrecht, AVR 1989, 27. Band, 1. Heft, p. 32-44.
14. Voor een uitgebreidere uiteenzetting over België en Duitsland in deze, zie: hoofdstuk 5 § 5.D.7 en hoofdstuk 6 § 4.D.6.
15. L. Wildhaber, Treaty-Making Power and Constitution, An International and Comparative Study, 1971, p. 263.  
In dat verband is mijns inziens vreemd, dat het Secretariaat van de Verenigde Naties een bepaalde internationaalrechtelijke overeenkomst tussen Nederland en de deelstaat Noordrijnland-Westfalenslechts kon registreren als 'Agreement between the Kingdom of the Netherlands and the Federal Republic of Germany (Land of North Rhine-Westphalia)'. Volgens het secretariaat is het in dat soort overeenkomsten - het betrof de overeenkomst betreffende het grenspark Maas-Swalm-Nette (Trb. 1976, nr. 76) de federale staat, als internationaal rechtssubject, die gebonden wordt en niet de deelstaat; Zie hiervoor H.H.M. Sondaal, De Nederlandse Verdragspraktijk, 1986, p. 18-20.
16. Zie in deze over de treaty-making power (voor decentrale overheden): U. Beyerlin, Rechtsprobleme(...), a.w., p. 190. Zie ook § 3 en § 4 van dit hoofdstuk.
17. Di Marzo noemt er in dit verband een drietal: "that the treaties are subject to the approval of the federal government; that they be limited to certain subject matters, or to matters falling within the legislative jurisdiction of the component units; and that no 'political' treaties be concluded.", L. Di Marzo, a.w., p. 49. In dit verband kan ook opgemerkt worden dat deelstaten in de regel niet beschikken over het aan het 'jus tractati' verbonden 'jus legationis', Y. Lejeune, a.w., p. 52.
18. As for member states, their claim to international personality as sovereign entities fails entirely. But it does not follow that they cannot enjoy international personality. If the federal constitution grants them the right to deal separately with foreign states and such states agree to deal with them, then they are subjects of international law." en "They are derived subjects of international law and their capacity as (wordt vervolgd...)



Op basis van het voorgaande zullen uit decentrale overheden samengestelde grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden een mogelijke internationaalrechtelijke subjectiviteit niet kunnen ontlenen aan die van de decentrale overheden. Lang stelt in dit verband: "Zum Völkerrechtssubjekt könnte die Region (hiermee is een grensoverschrijdende (eu)regio bedoeld, RS) nach traditionellen Rechtsverständnis nur werden, wenn sie sich aus Staaten zusammensetzt und sich auf einen völkerrechtlichen Vertrag gründet, also eine internationale Organisation im klassischen Sinne verkörpert. Unter dieser Voraussetzung könnten dann die Beschlüsse, die in diesen Regionen von den zuständigen Organen gefasst werden, auch als Bestandteil des Völkerrechts angesehen werden."<sup>19</sup> Hambuchen toont aan, dat de (andere dan verdragen) positiefrechtelijke bronnen van het internationale recht - hij gaat zeer uitgebreid in op de plaats van het gewoonterecht - op dit moment onvoldoende bewijs leveren voor het kunnen aannemen van internationale rechtssubjectiviteit van Europese grensregio's analoog aan die van intergouvernementele organisaties.<sup>20</sup>

Wat ook zij van het bovenstaande, voor decentrale overheden c.q. grensregio's is op dit moment geen internationale competentie analoog aan die van deelstaten van bepaalde federale staten (indien al voor deze aanwezig) respectievelijk intergouvernementele organisaties aan de orde. Nog afgezien van mogelijke grondwettelijke belemmeringen voor het beschikken over internationaalrechtelijke rechtssubjectiviteit van onderdelen van staten<sup>21</sup>, is hiermee de afwezigheid op dit punt van de 'international personality' van decentrale overheden, andere dan de deelstaten van bepaalde federale staten, een gegeven.

Naast de treaty-making capacity als voornaamste component van de voor het zijn van subject van internationaal recht relevante 'rights and obligations' speelt de internationaal-

18. (...vervolg)

subjects depends on the extent of their international competence.", I. Bernier, a.w., p. 82 respectievelijk 116. Zie: U. Beyerlin, Rechtsprobleme (...), a.w., p. 192; L. Di Marzo, a.w., p. 1.

19. W. Lang, Die normative Qualität grenzüberschreitender Regionen. Zum Begriff der "soft institution", AVR 1989, 27. Band, 3. Heft, p. 255. Zo ook: M.P. Orianne, Coopération européenne des régions transfrontalières, les problèmes juridiques de la coopération des régions frontalières, A.D./Coll. Front, Strasbourg 1972, p. 2-8; L. Fröhler, P. Oberndorfer, F. Zehetner, Rechtsprobleme grenzüberschreitender Raumplanung, 1977, p. 71; A. Rest, Die Wahl des günstigeren Rechts im grenzüberschreitenden Umweltschutz, 1980, p. 42.

20. U. Hambuchen, a.w., p. 163-174: "Weder auf Grund eines sich allmählich bildenden Völkergewohnheitsrecht noch anhand allgemeine Rechtsgrundsätze oder internationaler Übereinkünfte lässt sich die eventuelle Zugehörigkeit dieser mehrere Staaten tangierenden Organisationen zum Kreise der Völkerrechtssubjekte begründen. Derartige interkommunale Vereinigungen werden vielmehr immer noch als ein Bestandteil ihres jeweiligen nationalen Staatsgebietes angesehen. Trotz zahlreicher Bemühungen sowohl aus den Reihen der betroffenen Grenzraumpartner als auch durch europäische Institutionen haben sich noch keine solch konkreten Anhaltspunkte herausgebildet, auf Grund derer man - vom Bodem des Art 38 I IGH-Statut aus - eine Modifikation der derzeit herrschenden Anschauungen zur Völkerrechtssubjektivität vornehmen konnte" (p. 174). Gezien de 'soziologischen Verfestigung im transnationalen Rechtsverkehr' is hij overigens van mening dat euregio's een functionele internationaalrechtelijke subjectiviteit toegekend dient te worden (p. 196).

21. Zie b.v. U. Beyerlin, Rechtsprobleme (...), a.w., p. 193.

rechtelijke aansprakelijkheid een grote rol.<sup>22</sup> Om het beeld in deze te completeren alsmede omdat het ook niet uitgesloten is, dat (in de toekomst) wellicht ook voor andere (verbanden van) decentrale overheden dan deelstaten van federale staten een juridische basis gecreëerd zal worden om internationaal te handelen, wordt hierop kort ingegaan. In het kader van de internationaalrechtelijke aansprakelijkheid wordt het handelen c.q. nalaten van onderdelen van de staat in beginsel aan de staat toegerekend.<sup>23</sup> Als algemeen uitgangspunt geldt, dat slechts staten internationaalrechtelijk aansprakelijk kunnen zijn.<sup>24</sup> Dit wordt met betrekking tot de aansprakelijkheid van de federale staat voor handelen/nalaten van deelstaten door een aantal schrijvers op de volgende wijze genuanceerd. Het gaat hierbij dan niet om de aansprakelijkheid van de federale staat voor handelingen/nalaten van deelstaten, die tot de internationale verplichtingen van de federale staten behoren, maar om de aansprakelijkheid van de federale staat voor handelingen/nalaten van de deelstaten, die tot de internationale verplichtingen van de deelstaten behoren. Omdat de verantwoordelijkheid veelal verbonden is met de uitoefening van de treaty-making capacity - de meeste internationale verplichtingen vloeien uit verdragen voort -, is het logisch dat als onderdelen van staten treaty-making capacity hebben en zij daarmee voor zichzelf internationale verplichtingen in het leven kunnen roepen, zij daarvoor in beginsel ook verantwoordelijk dienen te zijn. Op voorhand hoeft de federale staat in die situaties niet voor de internationale verplichtingen van zijn deelstaten in te staan.<sup>25</sup> Het zal van de mate van onafhankelijkheid (van de positie in deze) van de deelstaten ten opzichte van de federale staat en van de controlemogelijkheden van deze laatste ten opzichte van de eerste afhangen in hoeverre de federale staat (mede)verantwoordelijk gehouden kan worden voor handelen/nalaten van de deelstaten.<sup>26</sup> Treaty-making capacity en verantwoordelijkheid/aansprakelijkheid zijn mijns inziens aan elkaar gekoppeld. De aansprakelijkheid is een toetssteen (achteraf), die impliceert, dat de internationale verplichtingen ontstaan in de uitoefening van de treaty-making capacity inderdaad als internationale verplichtingen van de betreffende onderdelen van staten zijn aan te merken. De afwezigheid van een eigen internationaalrechtelijke aansprakelijkheid van deelstaten zal dan veelal hieruit voortvloeien, dat deze niet voor en door zichzelf internationale verplichtingen in het leven kunnen roepen. Hetgeen elders als treaty-making capacity is aangemerkt, kan in dat geval eigenlijk niet meer dan als treaty-making power beschouwd worden. De deelstaten sluiten in dat geval de verdragen blijkbaar niet voor zichzelf maar namens (en voor) de federale staat. Slechts deze wordt gebon-

22. Centraal staat hier het internationaalrechtelijk aansprakelijk gesteld kunnen worden, hetgeen mijns inziens gerangschikt kan worden onder het naar voren kunnen brengen van internationale claims (zie noot 6 van dit hoofdstuk).

23. Op de problematiek met betrekking tot de immuniteiten wordt hier niet ingegaan. Zie b.v. I. Bernier, a.w., p. 121 e.v. Zie ook hoofdstuk 5 § 5.D.6.b.

24. O.a.: G.G. Fitzmaurice, a.w., p. 32.

25. P. Reuter, *Droit international public*, 1958, p. 153; H. Lauterpacht, *Oppenheim's International Law*, 1955, Vol. I, 8th ed., p. 339-340.

In het EG-recht blijft de federale overheid verantwoordelijk voor het handelen van deelstaten.

26. I. Bernier, a.w., p. 115. Vgl. ook p. 120: "If the member states, in concluding agreements with foreign states, exceed their external competence, the federal government may denounce the agreement and in this case it becomes null and void. If the federal government regards the agreement as valid, and the other contracting party has no objection, then the treaty remains in force and the federal state as well as the member states are responsible for its execution.", I. Bernier, a.w., p. 120.

den. Of dit in het licht van de geschetste doctrine ten aanzien van de treaty-making capacity en (eventueel) de statenpraktijk bij voorbaat voor deelstaten van federale staten daadwerkelijk zo is, kan hier in het midden gelaten worden.<sup>27</sup> Hier is van belang te constateren dat mijns inziens onderdelen van staten pas als 'echte' subjecten van internationaal recht zijn te beschouwen, als zijzelf internationaalrechtelijk aansprakelijk zijn voor de door en voor henzelf aangegane internationale verplichtingen (b.v. middels verdragen). Als zij zelf niet internationaalrechtelijk aansprakelijk zijn, dan kan men zich afvragen of hun treaty-making capacity niet veeleer treaty-making power is. Dit betekent dat zij niet of nauwelijks als subjecten van internationaal recht zijn te beschouwen. Op basis van het voorgaande zijn decentrale overheden c.q. grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden niet als (partiële) subjecten van volkenrecht te beschouwen. Zij kunnen niet autonoom verdragen sluiten c.q. internationaalrechtelijk aansprakelijk gesteld worden.

## B. DECENTRALE OVERHEDEN EN HET GRONDWETTELIJK STELSEL VAN DE EXTERNE BETREKKINGEN<sup>28</sup>

Zoals aangegeven in de inleiding van dit hoofdstuk wordt grensoverschrijdend handelen van gedecentraliseerde overheden in het kader van hun publiekrechtelijke bevoegdheden (door staten) vaak als onderdeel gezien van het internationaalrechtelijk handelen (van die staten zelf). Volgens Woehrling is het gezien het specifieke karakter van grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden 'not appropriate to try to apply the constitutional rules on inter-State agreements to questions of relations between neighbours.' Prieur benadrukt het voorgaande door ten aanzien van de Franse situatie te stellen: "On pourrait même considérer que l'intervention de l'État dans le domaine de la coopération transfrontalière locale est un empiétement des autorités chargées des relations diplomatiques sur les compétences propres des collectivités locales".<sup>29</sup> Ook in de Duitse literatuur wordt gesteld, dat het stelsel van de externe betrekkingen ex artikel 32 Grundgesetz decentrale grensoverschrijdende samenwerking niet in de weg staat.<sup>30</sup>

Een publiekrechtelijke afspraak gesloten tussen publiekrechtelijke rechtspersonen behorend tot verschillende rechtsstelsels wordt daarbij door staten in de regel beschouwd als afspraak van internationaal publiekrechtelijke aard: "Cette conception (la thèse du rattachement obligatoire des contrats transfrontaliers au droit international, RS) est défendue par plusieurs ministères des affaires étrangères des pays. D'après elle, il convient de partir du principe de *l'unité de l'Etat* dans l'ordre des relations internationales. D'après

27. I. Bernier, a.w., p. 106 e.v.

28. Hier wordt vooral op de volkenrechtelijke geoorlooftheid van grensoverschrijdend handelen door decentrale overheden ingegaan. Voor de staatsrechtelijke begrenzingsinzake buitenlandse betrekkingen door (Nederlandse) decentrale overheden wordt verwezen naar hoofdstuk 6 § 4.D.7.b. Vgl. ook noot 14 hoofdstuk 1.

29. J.M. Woehrling, a.w., p. 15; M. Prieur, Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale, RFDA 1 (3), 1985, p. 326.

30. M. Oehm, a.w., p. 85; U. Hambüchen, a.w., p. 27; W. Hoppe, M. Beckmann, Juristische Aspekte einer interkommunalen Zusammenarbeit beiderseits der deutsch-niederländischen Grenze, DVBl; 1986, 1, p. 5.

ce principe, seul le Gouvernement possède compétence pour engager l'Etat par un accord conclu avec une autorité publique étrangère, car l'Etat possède le monopole de la personnalité juridique internationale." <sup>31</sup> Zoals b.v. blijkt uit de in hoofdstuk 3 opgenomen beschrijving van de European Outline Convention heeft het monopolie van de staat op internationaal niveau, en met name het feit dat dit monopolie in beginsel op centraal overheidsniveau uitgeoefend dient te worden, een remmende rol gespeeld bij de totstandkoming en ook de implementatie van de European Outline Convention. Het beginsel van de eenheid van de staat is algemeen erkend. <sup>32</sup> Het is gekoppeld aan de aan het internationale recht ten grondslag liggende soevereiniteit van staten: "Ce principe de l'Unité de l'État est la conséquence directe du principe de souveraineté de l'État dans l'ordre international, et il postule que dans toute relation internationale, il y a toujours une part de la souveraineté de l'État qui se trouve engagée". <sup>33</sup> Deze soevereiniteit manifesteert zich enerzijds in een grondwettelijk monopolie van de staat ten aanzien van de externe betrekkingen en anderzijds in de territorialiteit van het nationale publiekrecht. <sup>34</sup> Bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale samenwerking is de (aantasting van de) soevereiniteit en daarmee samenhangend de vermeende territorialiteit van het publiekrecht aan de orde geweest. Met name voor de Bondsrepubliek Duitsland is deze problematiek de reden geweest om delegatie door decentrale overheden van regelgevende bevoegdheden aan grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden c.q. buitenlandse overheden hierin uit te sluiten als mogelijke vorm van samenwerking evenals de deelstaten uit te sluiten van samenwerking op basis ervan. <sup>35</sup> Welke organen van de staat binnen dit stelsel van externe betrekkingen over internationale handelingsbevoegdheden namens de staat beschikken (treaty-making power), is een

31. P.M. Dupuy, a.w., p. 844. Lafore spreekt van 'La thèse de l'exclusivité de l'État dans les relations extérieures', R. Lafore, a.w., p. 770. Zie over de rol van de nationale overheid in deze ook P. Eckly, *La coopération transfrontalière et l'administration française*, Collection Etudes et Travaux 1, Conseil de l'Europe, 1989, p. 14.

Hier zij er nogmaals op gewezen dat zuiver privaatrechtelijke overeenkomsten buiten het kader van de internationale betrekkingen vallen. Zie b.v. U. Beyerlin, *Rechtsprobleme* (...), a.w., p. 175; M. Oehm, a.w., p. 77-79. Voor de afbakening tussen 'privaat'- en 'publiek' rechtelijke afspraken wordt o.a. verwezen naar de algemene inleiding, hoofdstuk 1.

32. "Il apparaît en effet évident que ce principe est à l'heure actuelle effectivement reconnu par tous les Etats", P.M. Dupuy, a.w., p. 847. Zie ook: M. Oehm, a.w., p. 83 e.v. die door te stellen dat grensoverschrijdend publiekrechtelijk handelen van decentrale overheden niet persé valt binnen het stelsel der externe betrekkingen en onderworpen is aan het internationaal publiekrecht dit beginsel in ieder geval voor de Bondsrepubliek Duitsland nuanceert. Art. 32 Abs. 1 Grundgesetz heeft slechts betrekking op die internationale betrekkingen, waarbij aangelegenheden 'des Gesamtstaates' centraal staan (p. 85).

33. R. Lafore, a.w., p. 770-771. "Nach allgemeiner Auffassung bedeutet die Souveränität des Staates, dass dieser einmal nach innen den höchsten Herrschaftsverband, den obersten Machtträger oder die oberste Rechtsordnung darstellt. Dazu kommt nach aussen die Unabhängigkeit, d.h. die Freiheit von anderen Staaten oder Staatenverbindungen. Beides bedingt sich jedoch gegenseitig; das eine ist ohne das andere nicht möglich.", R.L. Bindschedler, *Betrachtungen über die Souveränität*, in: *Recueil d'études de droit international*, en hommage à Paul Guggenheim, 1968, p. 167. Zie over de soevereiniteit in dit verband o.a. ook: A. Bleckmann, *Das Souveränitätsprinzip im Völkerrecht*, AVR 1985, 23. Band., 3. Heft, p. 450-477.

34. R. Lafore, a.w., p. 774 e.v. Zie ook de vorige noot.

35. Voor een uitgebreidere beschrijving van de artikelen 24 en 32 Grundgesetz wordt verwezen naar hoofdstuk 6 § 4.D.7.

aangelegenheid, waarvan de regeling in principe aan het nationale recht is overgelaten.<sup>36</sup> Hier wordt nagegaan of en in hoeverre decentrale overheden in het stelsel van de externe betrekkingen in het nationale recht internationale handelingsbevoegdheden zijn c.q. kunnen worden toegekend. Daarbij manifesteren de externe betrekkingen zich in beginsel in een tweetal vormen, namelijk de vertegenwoordiging en de verdragsluitende bevoegdheid. In beginsel zijn dit twee gescheiden zaken. In eenheidsstaten behoren zij doorgaans tot de competentie van één en hetzelfde orgaan op centraal (regerings)niveau. In federale staten kunnen de deelstaten over expliciete (grond)wettelijke verdragsluitende bevoegdheden beschikken, zonder dat zij echter de bevoegdheid hebben de staat extern (lees: diplomatiek) te vertegenwoordigen. In vele federale constituties (b.v. die van Duitsland) is ten aanzien van het aspect van de vertegenwoordiging van federale staten door hun deelstaten in tegenstelling tot het aspect van de verdragsluitende bevoegdheden van de deelstaten ten opzichte van de federale staat niets geregeld.<sup>37</sup> In België hebben de Gemeenschappen en Gewesten verdragsluitende bevoegdheden en dient in een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten de diplomatieke vertegenwoordiging geregeld te worden.

De meeste constituties centraliseren de buitenlandse betrekkingen met name in de persoon van het staatshoofd, de minister-president, en eventueel de minister van buitenlandse zaken: "Die weitaus überwiegende Zahl der geltenden Verfassungsurkunden erwähnt ausdrücklich nur das Vertragsschliessungsrecht des Staatsoberhauptes - sei es ein Monarch, sei es ein Präsident oder ein Kollegium. Die einschlägigen Bestimmungen sagen jedoch lediglich, dass das Staatsoberhaupt den Staat nach aussen vertritt und die Verträge schliesst; manchmal findet sich auch nur einer dieser Formulierungen. Diese Verfassungen lassen meist nicht klar erkennen, ob diese Kompetenz zwingenden und ausschliesslichen Charakters ist oder ob sie die Bildung eines Gewohnheitsrechts zugelassen hat oder zulassen würde, das etwa dem Ministerpräsidenten oder dem Aussenminister eine selbstständige Vertragskompetenz jedenfalls in bestimmten Fällen zuerkennt".<sup>38</sup> Zo berust voor België de verdragsluitende bevoegdheid bij de Koning (artikel 68 Grondwet), in Duitsland bij de Bundespräsident (artikel 59 Grundgesetz) en in Nederland bij de regering (artikel 90 Grondwet). In de grondwettelijke stelsels betreffende de internationale betrekkingen van deze drie landen (en het merendeel der overige West-Europese staten) zijn voor de *decentrale overheden* - daar waar de deelstaten (Belgische Gemeenschappen en Gewesten/Duitse Länder) bevoegd zijn verdragen te sluiten, bepalen zij zelf wie namens hen de verdragen kan sluiten - geen (expliciete) bevoegdheden gecreëerd om (namens de staat) grensoverschrijdend te handelen. Hoewel de statenpraktijk laat zien, dat de kring van namens de staat verdragsluitende (en vertegenwoordigende

36. "Wenn das Völkerrecht hinsichtlich der Rechtsvoraussetzungen zur Erlangung der Völkerrechtssubjektivität staatlicher Untergliederungen regelmässig auf das betreffende nationale Verfassungsrecht zurückweist, so geschieht dies - wie gezeigt - ins besondere mit Rücksicht auf die Freiheit eines jeden Staates, seine Träger der auswärtigen Gewalt selbst zu bestimmen," U. Beyerlin, *Rechtsprobleme* (...), a.w., p. 193. Zie ook: L. Di Marzo, a.w., p. 1-4.

37. Vgl. A. Beirlaen, *De internationale betrekkingen en de derde fase van de staatsherziening*, Proeve van een oplossing, TBP, 1990/5, p. 338 e.v.

38. W.K. Geck, *Die völkerrechtlichen Wirkungen verfassungswidriger Verträge*, 1963, p. 69. Zie voor Nederland, b.v.: C. Flinterman, *Parlement en buitenlands beleid*, p. 12-13, in: *Staatsrecht, buitenlandse betrekkingen en de internationale rechtsorde*, Staatsrechtconferentie, 1986.

personen) groter wordt<sup>39</sup>, behoren de decentrale overheden hiertoe (nog) niet. Ten aanzien van de bevoegdheid om internationaalrechtelijk te handelen namens de staat, geldt het primaat van de centrale overheid. Daarbij is het bovendien de vraag of decentrale overheden überhaupt wel over deze bevoegdheden kunnen beschikken?<sup>40</sup>

Het beginsel van de eenheid van de staat wordt zo uitgelegd dat bij extern publiekrechtelijk handelen als het ware automatisch het internationale recht toepasselijk is. Als decentrale overheden extern willen handelen, dan dient dit dus binnen de regels van dit stelsel van externe betrekkingen te geschieden en daarmee automatisch binnen het kader van het internationale recht.<sup>41</sup> Willen decentrale overheden in juridische zin over de grenzen samenwerken en gaat men ervan uit dat dit inderdaad alleen maar binnen een internationaalrechtelijke context (binnen het stelsel der externe betrekkingen) kan, dan zijn zij aangewezen op degenen die wel bevoegdheden in dat verband hebben.<sup>42</sup> In het navolgende worden de mogelijkheden van het internationale recht en de al dan niet 'overall'-toepasselijkheid ervan ten aanzien van decentrale grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken uitgewerkt.

### § 3. Grensoverschrijdende overeenkomsten tussen decentrale overheden en het Weens verdrag inzake het verdragenrecht (WVV)<sup>43</sup>

Als het over internationaalrechtelijke verdragen en met name de rechtsgeldigheid en verbindendheid ervan gaat, speelt 'The Vienna Convention on the Law of Treaties' (het Weens Verdrag inzake het verdragenrecht) een zeer belangrijke rol.<sup>44</sup> Omdat het in deze in het WVV geregelde voortvloeit uit de statenpraktijk en een zeer breed terrein van het verdragenrecht bestrijkt, kan hier met een behandeling van het WVV volstaan

39. W.K. Geck, a.w., p. 76. Zie ook noot 77 van dit hoofdstuk en de bijbehorende tekst bij de beschrijving van de administratieve akkoorden.

40. Zo voor Frankrijk: "En d'autres termes, la notion de souveraineté nationale interdit que les attributs de la souveraineté puissent être transférés à d'autres entités que la nation, c'est à dire l'État puisque, dans la conception française, la nation est juridiquement personnifiée par l'État.", E. Zoller, a.w., p. 738.

41. Het gaat hier om de actoren, die de bevoegdheid hebben om namens de staat extern te handelen. De nationaalrechtelijke procedures tot goedkeuring van verdragen e.d., die eveneens in dit verband geregeld worden, blijven hier buiten bespreking; "A constitutional requirement may either relate (a) to the scope and purpose of a treaty, or (b) to the organ and the procedure relevant to the conclusion of a treaty, or to both these matters."; McNair, a.w., p. 62.

42. "En effet, le principe d'Unité oblige, à travers les collectivités territoriales, c'est bien l'État qui agit, et l'État est bien sujet du D.I.P. (Droit International Public, RS) (ce que de plus les collectivités territoriales ne sont absolument pas...) Les activités à l'étranger des collectivités territoriales sont donc redevables du seul Droit International Public, et n'entrent dans le champ de compétence que du seul État...", R. Lafore, a.w., p. 771.

43. The Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969, Off. Rec. Documents. (A/Conf.39/27 + Corr.1) 281. Het is in werking getreden op 27 januari 1980. Zie ook: Trb. 1972 nr. 51, Trb. 1977 nr. 169, Trb. 1985 nr. 79. Het verdrag wordt aan de hand van de Engelstalige verdragstekst besproken.

44. In dit verband is het niet van belang in te gaan op de overige twee verdragen, waarin verdragenrecht gecodificeerd is, namelijk 'The Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties' en 'The Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations'.

worden.<sup>45</sup> Hier zullen de in verband met lokale grensoverschrijdende samenwerking meest relevante artikelen van het WVV de revue passeren.

Artikel 2.1 (a) WVV definieert een verdrag als volgt: "Treaty means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation."<sup>46</sup> De internationaalrechtelijke effecten van een overeenkomst zijn niet afhankelijk van de benaming ervan. In deze maakt het niet uit of een overeenkomst als een 'verdrag', 'verklaring', 'overeenkomst', 'conventie', 'akkoord' of hoe dan ook betiteld wordt.<sup>47</sup>

Het WVV is van toepassing op internationale overeenkomsten 'in written form'. Hoewel het vereiste van schriftelijkheid als het enige vormvereiste is te beschouwen, wordt hiermee het toepassingsbereik van het WVV uiteraard beperkt. Dit is niet als een bewaarlijkse beperking van het toepassingsbereik van het WVV te beschouwen, aangezien in de praktijk overeenkomsten in de regel op schrift zullen staan. Dit zal op het terrein van de lokale grensoverschrijdende samenwerking niet anders zijn.<sup>48</sup>

Het WVV is slechts van toepassing op verdragen tussen staten (artikel 1 WVV). In dat verband regelt artikel 6 WVV de 'treaty making capacity'. Het bepaalt: "Every State possesses capacity to conclude treaties." Een staat kan slechts middels zijn organen handelen. Artikel 7 (1) WVV regelt wie geacht kan worden namens de staat te handelen, met andere woorden wie over 'treaty making power' beschikt.<sup>49</sup> Het gaat hier dan om: 'adopting or authenticating the text of a treaty or expressing the consent of the State to be bound by a treaty'. Degenen die namens de staat kunnen handelen, zullen over de zogenaamde 'full powers' moeten beschikken. Dit impliceert, dat in beginsel een soort van machtiging van de staat vereist is, tenzij uit de praktijk van staten blijkt, dat het hun bedoeling is/was diegenen aan te merken als de staat vertegenwoordigend.<sup>50</sup> Ingevolge artikel 7 (2) WVV worden een aantal personen geacht dit uit hoofde van hun functie te doen.

45. "In sum therefore, the Convention purports to constitute a comprehensive set of principles and rules governing all the most significant aspects of the law of treaties.", I. Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2nd edition, 1984, p. 5.

Reuter stelt dat het WVV het meest homogene en belangrijkste deel van het verdragenrecht regelt. Paul Reuter, *Introduction au Droit des Traités*, 2e ed., 1985, p. 23.

Met name de artikelen 3(b) en 38 van het WVV bepalen, dat het geregelde in het WVV ook voor staten, die niet partij zijn bij het verdrag, bindende werking heeft dan wel kan hebben in de toekomst. Het (aanvullend) gewoonterechtelijk verdragenrecht kan hier overigens buiten beschouwing blijven. Over de verhouding tussen het verdragenrecht, zoals neergelegd in het WVV, en het internationaal gewoonterecht, zie: I. Sinclair, a.w., p. 5 e.v. Zie ook de volgende noot!

46. Het is heel goed mogelijk dat, in het nationale recht van een staat waarin het WVV in werking is getreden, de term 'verdrag' een ruimere strekking heeft. Dit is bijvoorbeeld het geval in Nederland, zie: E.W. Vierdag, *De praktijk van de zogenoemde "internationale administratieve akkoorden"*, a.w., p. 37 e.v. Anderzijds kan het zijn dat in staten, waarin de WVV (nog) niet in werking is getreden, de verdragsdefinitie van het WVV gehanteerd wordt.

47. Zie o.a.: McNair, a.w., p. 22; A.M. Stuyt, *Formeel Tractatenrecht*, 1966, p. 27.

48. Zie in deze ook het gestelde in de algemene inleiding, hoofdstuk 1.

49. Zie ook noot 9 van dit hoofdstuk en de bijbehorende tekst.

50. - Voor een uitgebreidere uiteenzetting over de 'full powers', zie: McNair, a.w., p. 120 e.v.; I. Sinclair, a.w., p. 29 e.v. Zie ook noot 37 van dit hoofdstuk omtrent de (diplomatieke) vertegenwoordiging en de verdragsluitende bevoegdheid.

- Voor een uitgebreidere uiteenzetting over de statenpraktijk in deze, zie: H. Blix, a.w., p. 23 e.v. Zie ook noten 70 en 71 van dit hoofdstuk.

Voor een overall-verdragsluitende bevoegdheid gaat het in beginsel om dezelfde personen als degenen die in de (grond-)wettelijke stelsels omtrent de externe betrekkingen van staten aangewezen zijn namens de staat te handelen. Voor bepaalde bevoegdheden, zoals het aannemen van de tekst van een verdrag, worden hoofden van diplomatieke missies en vertegenwoordigers bij internationale organisaties als zodanig beschouwd. Voor de decentrale overheden zijn hier geen bevoegdheden gecreëerd. Van een statenpraktijk, die geacht kan worden decentrale overheden in zijn algemeenheid toe te staan namens de staat op te treden in het internationale verkeer, lijkt (nog) geen sprake. Decentrale overheden zullen derhalve over (expliciete) 'full powers' dienen te beschikken, vooraleer zij de staat b.v. via een *verdrag* kunnen binden. Beschikken overheidsorganen niet over deze 'full powers' dan blijven de verdragsluitende handelingen van degenen die niet geacht worden namens de staat te handelen (de staat te vertegenwoordigen) zonder rechtsgevolgen, tenzij, aldus artikel 8 WVV, 'afterwards confirmed by that State'. Voor de decentrale overheden impliceert dit, dat zij zonder uitdrukkelijke voorafgaande machtiging of toestemming achteraf geen (door het internationaal recht beheerste) verdragen namens de staat in het leven kunnen roepen.<sup>51</sup> Wil men de decentrale overheden tot het sluiten van verdragen in staat stellen, dan komt het er dus op aan hen van 'full powers' te voorzien.<sup>52</sup> Zijn er 'full powers' (b.v. in de vorm van een interstatelijke verdragsrechtelijke grondslag) aanwezig, dan bestaan er geen internationaalrechtelijke belemmeringen voor door decentrale overheden binnen het kader van het WVV te sluiten internationaalrechtelijke verdragen. Hoewel het hier mijns inziens meer een theoretische dan praktische optie betreft, rechtvaardigt dit een voortzetting van de bespreking, voor zover hier van belang, van het WVV.

Artikel 11 WVV bepaalt: "The consent to be bound by a treaty may be expressed by signature, exchange of instruments constituting a treaty, ratification, acceptance, approval or accession, or by other means if so agreed". In de artikelen 12 t/m 17 WVV worden elk van deze instrumenten, betrekking hebbend op het vereiste van de wilsovereenstemming, nader uitgewerkt. Zaken als het beoogde doel van een verdrag alsmede de wederzijdse gehoudenheid eraan vinden niet expliciet regeling in het WVV.<sup>53</sup> Dit mondt uit in het belangrijkste criterium om een overeenkomst als een *internationaalrechtelijk* te kunnen aanmerken, namelijk, dat een dergelijke overeenkomst op basis en volgens de regels van het internationaal recht gesloten dient te zijn: "The law governing validity, binding force, interpretation, application and termination of treaties between states cannot be the municipal law of any of them; it is well settled by the doctrine, practice and jurisprudence that this is international law."<sup>54</sup> Als decentrale overheden al internationaalrechtelijk zouden kunnen hande-

51. Zie b.v. P-M., a.w., p. 844; R. Lafore, a.w., p. 771. Zie voor een nadere uitwerking van de voorafgaande machtiging of de toestemming achteraf het gestelde hieromtrent sub § 4 van dit hoofdstuk.

52. Het is duidelijk dat het hier met name zal gaan om 'full powers' om te onderhandelen en wellicht om een verdrag te sluiten. Verder zullen de 'full powers' niet reiken. Zo zal vooral daar waar decentrale overtreden optreden de wil van de staat om gebonden te worden zich met name pas door ratificatie door regering/parlement manifesteren. Zie ook McNair, a.w., p. 120.

53. Een en ander staat (in de doctrine) in verband met zaken als o.a. 'essential validity' (McNair, a.w., p. 214 e.v.), 'severance of treaty provisions' (McNair, a.w., p. 474 e.v.) en de 'interpretation of treaties' (I. Brownlie, a.w., p. 626 e.v. Sondaal lijkt een en ander in het kader van de oordeelsvorming over de wenselijkheid van een verdrag te plaatsen, H.H.M. Sondaal, a.w., p. 77 e.v.

54. Harvard Research in International Law on Treaties, Supplement to 29 AJIL, (1935), p. 693.



len in de zin van het sluiten van verdragen, dan zullen zij hierop in het kader van grensoverschrijdende samenwerking in de regel het internationaal recht niet als het toepasselijke recht (willen) zien.<sup>55</sup>

Deel V van het WVV regelt o.a. de ongeldigheid van verdragen. In dat verband komt met name de relatie van verdragen met het overige internationale recht en eventueel het nationale recht aan de orde. Artikel 43 WVV bepaalt, dat de ongeldigheid van een verdrag niet betekent dat men zich aan verplichtingen, die ook buiten dat verdrag reeds op basis van het internationale recht op een staat rusten, kan onttrekken. Doet men dit toch, dan kan dat b.v. een onrechtmatige daad opleveren. De artikelen 53 en 64 WVV gaan nog verder door te bepalen dat verdragen nietig zijn, wanneer zij in conflict komen met *ius cogens*.<sup>56</sup>

De verhouding tot het nationale recht in dit verband is met name geregeld in artikel 46 WVV. Het bepaalt: (1) "A State may not invoke the fact that its consent to be bound by a treaty has been expressed in violation of a provision of its internal la.w. regarding competence to conclude treaties as invalidating its consent unless that violation was manifest and concerned a rule of its internal la.w. of fundamental importance."; (2) "A violation is manifest if it would be objectively evident to any state conducting itself in the matter in accordance with normal practice and in good faith." Zoals reeds gesteld, kunnen decentrale overheden via verdragen in beginsel alleen maar de staat internationaalrechtelijk binden, als zij over 'full powers' beschikken. Artikel 46 WVV heeft hierbij betrekking op de situatie waarin overheden, in strijd met het nationale recht, internationaalrechtelijk handelen. Worden aan decentrale overheden al 'full powers' toegekend, dan ligt het zeer voor de hand dat de daarin neergelegde handelingsbevoegdheden in het kader van de verdragssluiting, vanwege de ongebruikelijkheid van het optreden van decentrale overheden in het internationale rechtsverkeer, zeer precies omschreven zullen zijn. Het achteraf succesvol invoeren van een manifeste schending van fundamenteel nationaal recht inzake het sluiten van verdragen zal dan problematisch zijn.<sup>57</sup> In het geval er een statenpraktijk bestaat, waarin niet op voorhand volmachten worden vereist, zal zich het probleem van de strijd van het internationale recht met het nationale recht manifesteren.<sup>58</sup>

De toepasselijkheid van een dergelijk, voor lokale grensoverschrijdende overeenkomsten, (rigide) stelsel ligt, mijns inziens, niet zo voor de hand. In het vervolg zal nog nader aangegeven worden, dat het in beginsel niet aannemelijk is dat de tot op heden tot stand gekomen publiekrechtelijke overeenkomsten tussen decentrale overheden in het kader van de grensoverschrijdende samenwerking (op voorhand) als internationaalrechtelijke verdragen in de zin van het WVV moeten worden gekwalificeerd. Zo verschaffen de eerst recentelijk gesloten interstatelijke overeenkomsten inzake lokale grensoverschrijdende samenwerking niet zonder meer 'full powers' voor internationaalrechtelijk handelen

55. Zie ook de noten 102 en 103 van dit hoofdstuk en de bijbehorende tekst.

56. Het is aannemelijk, dat ook strijd met algemene rechtsbeginselen tot de nietigheid van verdragen zal leiden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het beginsel van *pacta sunt servanda* en de goede trouw (artikel 26 WVV).

57. Overigens zal het invoeren van een manifeste schending in zijn algemeenheid niet snel mogelijk zijn: P. Reuter, *Droit* (...), a.w., p. 136.

58. In zijn algemeenheid zal een handelen van personen, dat duidelijk kenbaar in strijd is met hun nationale bevoegdheden, zeer waarschijnlijk een beroep op artikel 46 WVV doen slagen. Vgl. in deze ook artikel 27 WVV. Zie ook noot 141, hoofdstuk 5 en bijbehorende tekst.

van decentrale overheden.<sup>59</sup> Dit het geval zijnde - er ontstaat dan een identieke situatie aan die waarbij een interstatelijke overeenkomst als juridische grondslag ontbreekt -, zijn er binnen het kader van het WVV geen (verdere) mogelijkheden voor de decentrale overheden internationaalrechtelijk (verbindende) verdragen te sluiten. Wil men de overeenkomsten tussen de decentrale overheden in deze niet bij voorbaat (internationale) rechtskracht ontfangen en wordt er voorshands vanuit gegaan, dat decentrale overheden niet (partieel) subject van internationaal recht zijn, dan zal de volgende vraag beantwoord dienen te worden. In hoeverre kunnen zij wellicht internationaalrechtelijke overeenkomsten vergelijkbaar met verdragen sluiten? Daarmee is men bij de behandeling van de internationale administratieve akkoorden beland. Daarbij wordt ook gezien of op afspraken tussen decentrale overheden aan weerszijden van de grens wellicht een ander rechtsregime dan het internationaal recht van toepassing kan zijn, bijvoorbeeld het nationale recht.

#### § 4. Grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken tussen decentrale overheden en internationale administratieve akkoorden

##### A. INTERNATIONALE ADMINISTRATIEVE AKKOORDEN VERSUS VERDRAGEN

Een belangrijke aanzet tot beantwoording van de centrale vraag, zoals verwoord in de inleiding van dit hoofdstuk, is een citaat van Reuter betreffende de mogelijke internationaalrechtelijke aspecten van andere internationale overeenkomsten dan verdragen, b.v. grensoverschrijdende overeenkomsten tussen gedecentraliseerde overheden: 'Il arrive que les parties à un accord soient, non pas directement les États, mais des services de l'État, plus ou moins décentralisés, ou même des personnes morales de droit publics (communes, établissements publics, agences, etc.). Dans ce cas-là, il faut rechercher si le service engage l'État; en cas de réponse négative, se posera alors la question de savoir s'il s'agit d'un accord international de forme particulière, mais s'apparentant étroitement aux traités entre États.'<sup>60</sup> Dit citaat maakt duidelijk dat er naast verdragen een andere categorie van (aan verdragen gerelateerde) internationale overeenkomsten bestaat respectievelijk kan bestaan. Het betreft dan de zogenaamde in het Engels 'administrative agreements', 'agreements in simplified form', 'executive agreements', of in het Frans 'accords administratifs', 'accords en forme simplifiée'.<sup>61</sup> Hierna zullen zij als (inter-

59. Zie voor de bespreking van de Benelux-Overeenkomst en de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking, hoofdstuk 5 § 5 respectievelijk hoofdstuk 6 § 4.

60. P. Reuter, Introduction (...), a.w., p. 36.

61. 'Administrative agreements'/'agreements in simplified form': J. Basdevant, La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités, Recueil des Cours, 1926, p. 601-641; Ch. Rousseau, Principes généraux du droit international public, 1944, p. 306; McNair, a.w., 1960, p. 20; H. Blix, Treaty making power, 1960, p. 17-25; Ch. Rousseau, Droit international public, Tome I, Introduction et sources, 1970, p. 70-73; L. Wildhaber, Treaty-making (...), a.w., p. 106-146; L. Wildhaber, Executive agreements, Encyclopedia of Public International Law, 1984, Vol. 7, p. 81-86.

'Accords infra-étatiques': G. Burdeau: Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents, dans: Mélanges offerts à Paul Reuter 'Le droit international: Unité et diversité', 1981, p. 103-126; Y. Lejeune, a.w., p. 44;

'Contrats transfrontaliers': J-M. Woehrling, a.w.

nale) administratieve akkoorden betiteld worden. Voor Reuter heeft het criterium voor het onderscheid tussen verdragen en (hieraan gerelateerde) andere internationale overeenkomsten blijkbaar te maken met het binden van de staat door de diverse overheden. Ook voor Wildhaber is de afwezigheid van de expliciete bevoegdheid om de staat te binden een criterium voor de definiëring van administratieve akkoorden: 'agreements concluded by an organ in which the municipal constitution did not, expressis verbis, vest treaty-making power.'<sup>62</sup> Vierdag ziet het verschil tussen (sluiting van) verdragen en administratieve akkoorden met name in de afwezigheid bij de laatste van diplomatieke aspecten.<sup>63</sup> In een preadvies voor de Nederlandse Vereniging van Internationaal Recht omschrijft hij de zogenaamde internationale administratieve akkoorden, als volgt: 'de zeer heterogene groep overeenkomsten die met elkaar gemeen hebben dat ze buiten de diplomatieke kanalen om worden gesloten door vakministers, zelfstandige staatsinstellingen, departementen, of onderdelen daarvan, met gelijksoortige bewindslieden, diensten of instellingen van één of meer andere landen, die niet ter goedkeuring worden voorgelegd aan parlementaire organen en evenmin worden geratificeerd.'<sup>64</sup> Vierdags preadvies behandelt daarbij (expliciet) de grensoverschrijdende overeenkomsten tussen decentrale overheden: "In deze groep kunnen ook worden ondergebracht overeenkomsten gesloten door "local authorities", zoals bijvoorbeeld voorzien in het kader van de samenwerking waarvoor in de Raad van Europa is gesloten de European Outline Convention on Trans-frontier Co-operation between Local Communities or Authorities...".<sup>65</sup>

Het sluiten van deze administratieve akkoorden, door personen of organen die hiertoe niet constitutioneel bevoegd zijn, of buiten de gebruikelijke diplomatieke kanalen om,<sup>66</sup> is mijns inziens een bruikbaar criterium om de administratieve akkoorden van verdragen (in de zin van het WVV) te onderscheiden. Het voorgaande is een negatief geformuleerde benadering. Daarmee is nog niet veel gezegd over de grondslag voor het sluiten van administratieve akkoorden en de bevoegdheid van degenen die dergelijke

62. L. Wildhaber, *Treaty-making* (.), a.w., p. 141.

'The circumstance that so many modern treaties become binding merely by being signed by persons not mentioned in the constitution accordingly may seem puzzling, and has caused doctrinal debate.', H. Blix, a.w., p. 17; Ook Rousseau noemt in dit verband de afwezigheid van grondwettelijke bepalingen inzake verdragsluitende bevoegdheden (treaty-making power) als onderscheidend element tussen 'les accords en forme simplifiée' en 'traités', Ch. Rousseau, *Droit* (.), a.w., p. 73.

63. Ook: Basdevant, die dergelijke overeenkomsten als instrumenten ziet 'dont le caractère diplomatique s'atténue parce qu'ils ne sont plus élaborés par ceux dont la mission normale est de représenter l'Etat au dehors. Ce sont des instruments élaborés et signés par des fonctionnaires techniques. Pour l'élaboration d'un tel accord la négociation va être confiée à des agents techniques qui fixeront les termes de l'accord, et dresseront et signeront l'instrument. Ce procédé devient de plus en plus fréquent.', J. Basdevant, a.w., p. 624.

64. E.W. Vierdag, a.w., p. 42.

Noë, in een reactie op Vierdag, omschrijft administratieve akkoorden als 'internationale regelingen die vakministers, staatsinstellingen, departementen, overheidsinstellingen e.d. willen treffen met hun "counterparts" in het buitenland.', C.J. Noë, in: Verslag van de Algemene Ledenvergadering, Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht, no. 100, maart 1990, p. 11; McNair spreekt van 'agreements expressed as made between departments, or ministers, or subordinate organs or agencies of Governments', McNair, a.w., p. 20.

65. E.W. Vierdag, a.w., p. 42. Vanwege de referentie aan lokale grensoverschrijdende samenwerking staan Vierdags bevindingen in deze hier centraal.

66. Naar mijn mening is het verschil tussen de twee hier niet relevant.

akkoorden sluiten. Daarmee is ook nog niets gezegd over de rechtsgeldigheid, de verschijningsvormen alsmede de inhoud van administratieve akkoorden. Toch kunnen grensoverschrijdende overeenkomsten tussen decentrale overheden voorshands op basis van het voorgaande naar mijn mening aangemerkt worden als administratieve akkoorden.<sup>67</sup> Het is van belang na te gaan of dit criterium voor het onderscheid tussen verdragen en administratieve akkoorden, waaronder grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken tussen decentrale overheden, ook verschillen impliceert in de internationaalrechtelijke status van beide.<sup>68</sup> In dit verband worden de belangrijkste elementen in de toekenning van een internationaalrechtelijke status aan internationale overeenkomsten onderzocht, namelijk de bevoegdheid (power) om ze te sluiten - dit is vooral een zaak van nationaal grondwettelijk recht - alsmede hun bindende rechtskracht in het internationale recht. Daarbij wordt in het licht van het citaat van Reuter van de voorlopige hypothese uitgegaan, dat administratieve akkoorden aan verdragen gerelateerde internationale overeenkomsten kunnen zijn.

## B. BEVOEGDHEID OM INTERNATIONALE OVEREENKOMSTEN TE SLUITEN

Als administratieve akkoorden een aan verdragen gerelateerde rechtskracht kunnen bezitten,<sup>69</sup> dan is het duidelijk dat, evenals door verdragen, staten erdoor gebonden worden. Omdat staten de principale subjecten van internationaal recht zijn, kunnen in beginsel alleen staten gebonden worden door internationale overeenkomsten als bron van internationaal recht en dit alleen als zij willen dat zij gebonden worden (treaty-making capacity). Daarom kunnen (lokale) overheden (state organs) hun staat alleen maar binden middels een administratief akkoord als bron van internationaal (verdrags)recht, als zij op de een of andere wijze een van de staat afgeleide bevoegdheid hebben om dit te doen (treaty-making power). Als administratieve akkoorden verdragsrechtelijke rechtskracht kunnen hebben, dan is het evident dat op de een of andere wijze bevoegdheden noodzakelijk zijn voor overheden om dergelijke akkoorden te sluiten.<sup>70</sup> Dan is derhalve enige

67. Zie ook: L. Wildhaber, Treaty-making (...), a.w., p. 141.

68. Men neemt aan dat administratieve akkoorden vaak gesloten worden, om de voor verdragen gebruikelijke procedures, die te zwaar en te omslachtig zijn voor de materie die zij willen regelen, te omzeilen. Maas Geesteranus spreekt in dit verband van 'gecamoufleerde verdragen': G. W. Maas Geesteranus, in: Verslag van de Algemene Ledenvergadering, a.w., p. 5; Rousseau bakt de 'traités proprements dits' af tegen de 'accords techniques': Ch. Rousseau, Principes (...), a.w., p. 306.

69. Artikel 38.1 van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof geeft 'the sources of international law' aan. Als vaststaat dat internationale administratieve akkoorden internationaalrechtelijk bindend kunnen zijn, dan zullen zij in beginsel onder één van de in artikel 38 genoemde vier rechtsbronnen te plaatsen zijn. Omdat het bij de internationale administratieve akkoorden om overeenkomsten gaat, ligt aanknopingspunt bij de internationaalrechtelijke overeenkomsten (verdragen) als rechtsbron van internationaal recht dan logischerwijze voor de hand.

Op de mogelijkheid, dat de (staten)praktijk in verband met de internationale administratieve akkoorden ook kan leiden tot de vorming van internationaal gewoonterecht in deze, wordt hier, niet dan wel zijdelings ingegaan.

70. Zoals aangegeven in § 3 van dit hoofdstuk zijn voor de 'treaty-making power' de artikelen 7 en 8 WVV van belang.

"Eine stillschweigende verfassungsrechtliche Kompetenz lokaler Aufgabenträger zur grenznachbarlichen Zusammenarbeit lässt sich unter Umständen durch die Auslegung einer oder mehrerer geschriebener (wordt vervolgd...)"

vorm van machtiging (ex ante of post) van de staat aan gedecentraliseerde overheden om internationaal namens de staat te handelen een essentieel vereiste.<sup>71</sup>

De vraag is of deze bevoegdheden bestaan en of ze aangemerkt kunnen worden als machtiging van de staat aan decentrale overheden om internationaal te handelen met 'cross-border counterparts'. Een dergelijke machtiging zal mijns inziens veelal zijn basis vinden in een verdrag maar ook kunnen voortvloeien uit het nationaal recht b.v. uit regels met betrekking tot toezicht en controle: "La place et les fonctions assignées par les autorités publiques aux accords qu'on examine ici sont variables... L'absence de traité de couverture ne signifie d'ailleurs pas forcément l'absence de suivi de la part des autorités centrales de l'Etat. Par des procédés divers, tutelle, communication obligatoire des accords, assistance dans la négociation, etc..., celles-ci sont généralement informées des relations extérieures des organismes décentralisés."<sup>72</sup> Er kan ook sprake zijn, vooral op centraal overheidsniveau, van (stilzwijgende) delegatie/vertegenwoordiging.<sup>73</sup> Met betrekking tot (de bindende kracht van) 'accords en forme simplifiée' stelt Rousseau: "Le caractère obligatoire des accords en forme simplifiée, là ou il ne résulte pas de prescriptions constitutionnelles expresses ... se justifie par la présomption de légalité qui s'attache aux actes accomplis par un organe étatique - ici l'organe exécutif - dans les limites de sa compétence fonctionnelle."<sup>74</sup>

Het is essentieel ten aanzien van de internationaalrechtelijke status van administratieve akkoorden verschil te maken tussen die welke op centraal overheidsniveau en die welke door decentrale overheden worden gesloten. Administratieve akkoorden met een juridisch bindend karakter, gesloten tussen organen van de centrale overheid zoals ministers, zullen eerder dan die totstandgekomen tussen lokale overheden als 'verdragen' aangemerkt kunnen worden en daardoor aan de staat als subject van internationaal recht toege-

70. (...vervolg)

Verfassungsnormen unter Berücksichtigung ihrer systematischen Stellung und des Gesamtzusammenhangs, in den sie eingebettet sind, gewinnen.", U. Beyerlin, *Rechtsprobleme* (...), a.w., p. 198. Zie ook noten 49 en 50 van dit hoofdstuk.

71. "In the case of every State enjoying treaty-making capacity some provisions must exist, either as part of a written constitution or as rules of customary law and practice which indicate the organ or organs possessing power to conclude treaties and defining the mode of exercise of that power.", McNair, a.w., p. 60. Zie ook de vorige noot.

72. G. Burdeau, a.w., p. 110, 113.

Zie ook Beyerlin: "Rechtlich bemerkenswert erscheint, dass die lokalen grenznachbarlichen Vereinbarungen öffentlich-rechtlichen Typs im deutsch-schweizerischen Raum allesamt nicht auf der Basis eines hierzu ermächtigenden Völkerrechtsvertrages zwischen den betreffenden Nachbarstaaten zustande gekommen sind;", U. Beyerlin, *Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit als transnationales Rechtsphänomen*, AVR 1989, 27. Band, 3. Heft, p. 297.

73. Zie b.v.: E.W. Vierdag, a.w., p. 59. Over delegatie in dit verband zie ook: H. Lauterpacht, *Oppenheim's International Law*, 7th edition, 1952, Vol. I, p. 885; Zie in dit verband ook het gestelde omtrent artikel 7 en 8 WVV § 3 van dit hoofdstuk.

74. Ch. Rousseau, *Droit* (...), a.w., p. 73.

Rudolf heeft een andere visie. Hij stelt dat grensoverschrijdende samenwerking door organen, die niet door de grondwet hiertoe bevoegd zijn verklaard, in het algemeen, van een niet bindend karakter en derhalve van geen relevantie zijn in het internationale recht; W. Rudolf, *Bundesstaat und Völkerrecht*, AVR 1989, 27. Band, 1. Heft, p. 17.

rekend worden.<sup>75</sup> McNair spreekt over de eerste categorie als hij stelt: "that what is important is that this practice (praktijk van administratieve akkoorden, RS) must not be allowed to obscure the fact that the real contracting parties are States".<sup>76</sup> Ook al is er (wellicht) een statenpraktijk die ministers, binnen hun functionele competentie, een internationale bevoegdheid (treaty-making power) toekent, toch kan nauwelijks aangenomen worden dat een dergelijke statenpraktijk er ook is ten aanzien van (organen van) decentrale overheden.<sup>77</sup> Een aanwijzing voor het feit dat ministers in beginsel hun staten (kunnen) representeren, wanneer zij internationaal in het kader van hun functionele competentie handelen, is te vinden in de Eastern Greenland Case.<sup>78</sup> Hoewel het daarin een minister van Buitenlandse Zaken betrof, komt het herhaaldelijk voor dat vakministers internationaal optreden, b.v. in het kader van ontwikkelingssamenwerking, verkeer, milieu e.d. Het is niet aannemelijk dat representanten van decentrale overheden geacht worden de staat zonder meer op dezelfde wijze te kunnen vertegenwoordigen.<sup>79</sup> (Ministeriële) administratieve akkoorden zijn veelal een uitvoering van en gebaseerd op bestaande verdragen.<sup>80</sup> Deze verdragen kunnen in dit verband beschouwd worden als

75. Zie ook: G. Burdeau, a.w., p. 117.

McNair maakt ook een verschil tussen overeenkomsten op centraal regeringsniveau en die gesloten op lokaal niveau. Met betrekking tot de eerste categorie stelt hij: "It is believed that it is true of an organ or agency of the central Government to say that its agreements bind the State." Hij voegt wel nog toe: "but the precise relation of certain departments to the central Government varies greatly in different States, and every case requires separate consideration upon its facts.", McNair, a.w., p. 21.

76. McNair, a.w., p. 20.

77. - Zie b.v. W.K. Geck, a.w., p. 76: "Verwendet man den Begriff der Ermächtigung in dem hier gebrauchten Sinne - ausdrücklich und stillschweigend, generell und speziell - und bejaht man ausserdem die Möglichkeit, dass sich in einer Anzahl von Staaten ein Satz des Verfassungsgewohnheitsrechtes über die originäre Vertragsschlusskompetenz von Ministern herausgebildet hat, so erscheint es durchaus möglich, dass alle Vertragserklärungen von Ministern auf irgendeine Weise verfassungsrechtlich legitimiert sind. Es wäre allerdings auch denkbar, dass sich ein Satz des Völkergewohnheitsrechtes herausgebildet hat, der die befugnis zur Aufgabe von Vertragserklärungen bestimmten oder allen Ministern unmittelbar und unabhängig von den Vorliegen einer verfassungsrechtlich einwandfreien Kompetenzzuweisung billigt."

- Zie b.v. BVerfG 22-3-1983 (2BvR 475/78) BVerfGE 63, 343, in: Deutsche Rechtsprechung in völkerrechtlichen Fragen (1981-1985) (Fontes iuris gentium: SER.A:Sect.2;T.9), nr. 87 p. 27: "Das Völkerrecht schützt insoweit auch weder einen guten Glauben an die Vertretungsmacht untergeordneter Behörden, noch kennt es eine Vermutung zugunsten ihrer Vertretungsmacht".

78. "The Court considers it beyond all dispute that a reply ... given by the Minister for Foreign affairs on behalf of his Government ... in regard to a question falling within his province, is binding upon the Country to which the Minister belongs."; The Eastern Greenland Case, 1933 P.C.I.J. Rep. (Ser. A/B, no. 53).

De beslissing in deze zaak sluit aan bij artikel 7 van het WVV: 'Full powers', volgens artikel 7, 'are not necessary ... it appears from the practice of the States concerned or from other circumstances that their intention was to consider that person as representing the State for such purposes and to dispense with full powers.'

79. Een en ander heeft ook relatie met artikel 46 WVV, zie: L. Wildhaber, Executive Agreements, a.w., p. 85.

80. Voor enige illustraties van ministeriële administratieve akkoorden ('arrangements') als implementatie van verdragen op het gebied van de technische samenwerking tussen Nederland en enkele landen, zie b.v.: Trb. 1991 nrs. 21, 22, 23 en 24.

Ten aanzien van de akkoorden in Trb. 1991 nrs. 21, 23 en 24 is bepaald dat deze ingevolge het additioneel artikel XXI, eerste lid, onderdeel b, van de Grondwet, juncto artikel 62, eerste lid, onderdeel b, (wordt vervolgd...)

machtiging van de staat om te handelen: "Il est fréquent que les accords infra-étatiques soient conclus en application d'un traité interétatique qui en prévoit expressément l'intervention".<sup>81</sup> Zo de European Outline Convention al - de Benelux-Overeenkomst en de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking zijn dit zonder meer - gezien kan worden als een juridische basis voor decentrale overheden voor het realiseren van grensoverschrijdende overeenkomsten, lijkt deze evenwel niet bedoeld als een bevoegdheidsgrondslag voor het sluiten van internationaalrechtelijke overeenkomsten.<sup>82</sup>

Als een dergelijke juridische basis niet bestaat, dan zou een bevoegdheidsgrondslag voor (en daarmee de rechtskracht van) dergelijke overeenkomsten misschien kunnen voortvloeien uit 'la rencontre de deux compétences définies dans le cadre national de chacune des parties en présence.'<sup>83</sup> Men zou er van kunnen uitgaan, dat het niet voor onmogelijk moet worden gehouden dat een aantal *specifieke* interne (nationaalrechtelijke) bevoegdheden, zonder een uitdrukkelijke verwijzing naar (externe) internationaalrechtelijke handelingsbevoegdheden toch als zodanig kunnen worden aangemerkt.<sup>84</sup> Men zou kunnen denken aan grensoverschrijdend handelen in het kader van de autonome bevoegdheden van decentrale overheden. Ook kan gedacht worden aan het maken van afspraken over de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden, daar waar deze bevoegdheden van discretionaire aard zijn. Daarnaast bestaan er ook bepaalde sectorbevoegdheden, b.v. op milieugebied, waarin grensoverschrijdende afstemming van beleid wordt voorgeschreven. Dan gaat het dus niet om een *overall*-bevoegdheid voor decentrale overheden om internationaal te handelen b.v. aan verdragen gerelateerde overeenkomsten te sluiten maar om in specifieke gevallen grensoverschrijdend te handelen.

Een algemene regel ten aanzien van wat nu als een machtiging van de staat in deze kan worden beschouwd is niet te geven. Van geval tot geval zal het bestaan van (impliciete) bevoegdheden voor de diverse overheden om met gebruikmaking van het internationale recht over de grenzen te handelen onderzocht moeten worden.

80. (...vervolg)

de Grondwet naar de tekst van 1972, niet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeven. Ten aanzien van de akkoorden in Trb. 22 is bepaald, dat deze - ze zijn afgedrukt in Trb. 1990 nr. 107 - bij brieven medegedeeld zijn aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het gaat hierbij dus blijkbaar om (een vorm van) internationaalrechtelijke overeenkomsten.

81. G. Burdeau, a.w., p. 115.

82. Zie hiervoor hoofdstuk 3 § 2.

In het kader van het voorstel tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake buitenlandse betrekkingen wordt door de regering het volgende gesteld: "Ter vermijding van misverstand merken wij op, dat deze overeenkomsten (gesloten op basis van de European Outline Convention en eventuele nadere verdragen, RS) van lagere overheden niet vallen onder het begrip 'verdragen' in de zin van de nieuwe Grondwet.", MvA, Eerste Kamer, zitting 1980-1981, 15049 (R 1100), nr. 19. Zie ook H.H.M. Sondaal, a.w., p. 20.

83. G. Burdeau, a.w., p. 115. Vgl. ook: Y. Lejeune, a.w., p. 412: "Des types variés de liaisons de droit public avec des personnes public étrangères attestent de l'autonomie croissante que les cantons, comme toutes les collectivités infra-étatiques, se sont reconnue dans les matières externes qui constituent le prolongement de leurs compétences internes."

84. In Frankrijk zijn ministers bevoegd om administratieve akkoorden te sluiten op dezelfde wijze als zij bevoegd zijn de staat nationaalrechtelijk te binden. Deze akkoorden worden evenwel niet beschouwd als verdragen en hebben geen aan verdragen gerelateerde rechtskracht: Zie E. Zoller, a.w., p. 741 e.v. Zie ook P. Reuter, Introduction (...), a.w., p. 39 noot 71.

De bevoegdheid om internationale overeenkomsten te sluiten is niet het enige vereiste voor een mogelijk internationaalrechtelijk karakter ervan. Naast het feit dat partijen internationale overeenkomsten kunnen sluiten, is het van belang dat zij het oogmerk hebben dat deze beheerst worden door het internationaal recht.<sup>85</sup> Op dit vereiste voor het bepalen van het internationaalrechtelijk karakter van internationale overeenkomsten wordt nu ingegaan.

#### C. DE BINDENDE INTERNATIONAALRECHTELIJKE STATUS VAN INTERNATIONALE ADMINISTRATIEVE AKKOORDEN

Van den Brandhof meent dat administratieve akkoorden in het algemeen beleidsintenties zijn en niet internationaalrechtelijk bindend.<sup>86</sup> Volgens Vierdag moet het bindende karakter ervan niet onderschat worden.<sup>87</sup> Volgens mij kan alleen van geval tot geval aan de hand van het doel/de omstandigheden van sluiting e.d. het bindend karakter - voor wie worden er rechten en verplichtingen in het leven geroepen - ervan vastgesteld worden. Bindende formuleringen spelen hierbij natuurlijk ook een rol. Als er sprake is van juridische bindendheid van tussen decentrale overheden gesloten administratieve akkoorden dan betekent dit voor Vierdag bijna noodzakelijk internationaalrechtelijke rechtskracht: "Maar vanuit volkenrechtelijk oogpunt zal uiteindelijk de staat als gerechtigd of verplicht subject te beschouwen zijn."<sup>88</sup> Hij verwijst in dat verband naar de opvatting van Rapporteur Fitzmaurice in zijn derde rapport over 'the Law of Treaties' betreffende overeenkomsten gesloten door deelstaten van federale staten: "The component states of a federal union, not possessing any international personality apart from that of the union, do not possess treaty-making capacity. In so far as they are empowered or authorised under the constitution of the union to negotiate or enter into treaties with foreign countries, even if it is in their own name, they do so as agents for the union which, as alone possessing international personality, is necessarily the entity that becomes bound by the treaty and responsible for carrying it out..."<sup>89</sup> Deze passage behelst met name overeenkomsten tussen deelstaten van een federale staat en andere sta-

85. 'Au fond les éléments essentiels des traités internationaux sont comme pour les contrats entre particuliers: un consentement réciproque régulièrement exprimé, la capacité des contractants, un objet licite et possible au point de vue international.', P. Fauchille, *Traité de droit international public*, Tome Ier, Troisième Partie, 1921, p. 296. Zie ook: H.H.M. Sondaal, a.w., p. 22 e.v.

86. J.C.E. van den Brandhof, *Administratieve overeenkomsten in het internationaal publiekrecht*, NJB 1986/40, p. 1277 e.v.

Zie ook Rudolfs vergelijkbare visie, noot 74 van dit hoofdstuk.

Noë is van mening dat afhankelijk van de beoogde verbindendheid administratieve akkoorden of verdrag of beleidsafpraak zijn; C.J. Noë, a.w., p. 15.

87. Dit is niet echt nader beargumenteerd: "Het komt mij aannemelijk voor, dat administratieve akkoorden bindend zijn, althans indien er verplichtende formuleringen in zijn gebezigd.", E.W. Vierdag, a.w., p. 48.

Klabbers nuanceert en stelt dat in ieder geval akkoorden gesloten binnen het raamwerk van meer algemene kaderovereenkomsten bindend zijn, J.A.M. Klabbers, *Het volkenrechtelijk convenant*, NJB 1993/27, p. 987.

88. E.W. Vierdag, a.w., p. 57. Zie ook Rudolfs opvatting, noot 74 van dit hoofdstuk.

89. G.G. Fitzmaurice, a.w., p. 24.



ten - het gaat dan vooral om treaty-making capacity en niet treaty-making power<sup>90</sup> - en niet overeenkomsten tussen deelstaten en andere 'decentralised counterparts' in andere staten. Eigenlijk kan men dan ook niet echt spreken over administratieve akkoorden, zoals door Vierdag en anderen omschreven.<sup>91</sup> Vierdags redenering heeft mijns inziens dan ook niet al te veel betekenis voor het vaststellen van de bindende internationale rechtskracht van administratieve akkoorden. Op basis van deze redenering van Vierdag kan men aan administratieve akkoorden niet dezelfde (bindende) rechtskracht als verdragen toekennen.<sup>92</sup>

Omdat in het internationaal publiekrecht staten aansprakelijk zijn voor handelingen van hun organen, wordt 'state responsibility' als argument gebruikt voor het internationaal-rechtelijk karakter van administratieve akkoorden.<sup>93</sup> Natuurlijk kan er door het sluiten van administratieve akkoorden internationaalrechtelijke 'state responsibility' ontstaan.<sup>94</sup> Maar het feit dat de staat aansprakelijk is voor handelen (of nalaten) van zijn organen kan op zichzelf geen (juridische) basis opleveren voor de veronderstelling dat administratieve akkoorden (dus ook die welke gesloten zijn tussen decentrale overheden) overeenkomsten met een internationaal bindende rechtskracht zijn. Het is immers zo, dat puur nationaalrechtelijk handelen (of nalaten) van lokale overheden een schending van internationaal publiekrecht kan opleveren en daarmee internationaalrechtelijke 'responsibility of the state'.<sup>95</sup> Mogelijke 'state responsibility' is daarmee onvoldoende rechtvaardiging om een internationaalrechtelijke status toe te kennen aan grensoverschrijdende overeenkomsten, b.v. door ze te beschouwen als species van verdragen.

Vierdags opvatting (en ook die van andere schrijvers<sup>96</sup>) dat als er impliciete/expliciete bevoegdheden zijn om internationaal te handelen, de (bindende) rechtskracht van administratieve akkoorden bijna noodzakelijk internationaalrechtelijk is, is mijns inziens niet houdbaar of dient op zijn minst nuanceren c.q. nadere beargumentering. Ik ben het met Vierdag eens, dat administratieve akkoorden internationaal bindende rechtskracht hebben in het geval ze daadwerkelijk als species van verdragen kunnen worden aangemerkt. Zij hebben naar mijn mening alleen maar verdragsstatus als ze aan de vereisten voor de rechtskracht van verdragen voldoen. Deze zijn, zoals eerder behandeld, de bevoegdheid

90. Zie met name de noten 13, 15 en 16 van dit hoofdstuk en de bijbehorende tekst.

91. "Les rapports des Etats fédérés avec l'étranger sont en principe gouvernées par le droit international public. Les relations placées ou situées 'à bas niveau' [low level relations] échappent toutefois au droit des gens pour être soumises à un ou plusieurs droits internes; quant aux rapports extra-juridiques, ils échappent à tout droit.", Y. Lejeune, a.w., p. 253.

92. Zie ook Y. Lejeune, a.w., p. 44: 'Mais les rapports des Etats fédérés avec l'étranger ne sont pas exclusivement régis par le droit international public. Des types de liaisons de plus divers surgissent entre personnes morales de droit public relevant d'Etats différents.' (Zie ook dezelfde: p. 73).

93. O.a. E.W. Vierdag, a.w., p. 50-52; H. Blix, a.w., p. 20.

94. "Ces règles [des règles d'imputation des accords internationaux] établies doivent ici être combinées avec l'unité juridique de l'Etat pour conduire à assimiler en général les accords conclus entre ministres, même non expressément habilités, à des véritables traités internationaux", G. Burdeau, a.w., p. 117.

95. Zie b.v.: I. Brownlie, a.w., p. 435 e.v., 446 e.v. Het gaat hierbij om gedrag dat internationaalrechtelijk aan de staat kan worden toegerekend. Zie b.v. ook: J.G. Lammers, Aansprakelijkheid voor schade door grensoverschrijdende milieuverontreiniging, volkenrechtelijke aspecten, p. 6 e.v., in: Mededelingen van de NVIR, no. 103, oktober 1991; M.A.J.M. Bronzwaer, Volkenrechtelijke aansprakelijkheid van staten voor particulier milieuvuilend handelen, TMA 1989/2, p. 35.

96. Vgl. noot 1 van dit hoofdstuk.

om internationaal namens de staat te handelen en de bedoelingen van partijen. De intenties van partijen voor het in het leven roepen van regels in een overeenkomst met een juridisch bindend karakter zijn beslissend voor het bindend karakter ervan. Het is van belang dat er overeenstemming bestaat tussen de partijen wat betreft het doel van de overeenkomst en de wederzijdse gehoudenheid eraan, met andere woorden de juridisch bindende kracht naar *internationaal* recht. Het is al gezegd dat de afwezigheid van expliciete constitutionele bevoegdheden voor (decentrale) overheden om over de grenzen te handelen niet zonder meer inhoudt, dat ze daartoe niet gerechtigd zouden kunnen zijn.<sup>97</sup> Ik ben het met Rosenne eens dat de bevoegdheid (voor staten) om internationale overeenkomsten te sluiten, niet zonder meer impliceert dat het internationaal recht op die overeenkomsten van toepassing is: "On the other hand, if the participants in that negotiation, for whatever reason, do not intend the arrangement which comes out of the negotiation, however formal that arrangement might look, to be an agreement governed by international law, it will not be a 'treaty' for the purposes of international law, whatever else it might be, and however much of a 'commitment' it might express."<sup>98</sup> In de Serbian Loans Case heeft het Permanente Hof voor Internationale Justitie beslist dat op een overeenkomst tussen staten, die niet als subjecten van internationaal recht handelen, nationaal recht van toepassing is.<sup>99</sup> Mann formuleert het aldus: "A problem of the choice of law is involved; it is the intention of the parties that determines the proper law of the contract in the sense of the branch of law applicable to it."<sup>100</sup> Als staten internationaalrechtelijk kunnen handelen en zich buiten het internationale recht om over de grenzen kunnen binden, waarom zouden decentrale overheden dat dan niet kunnen?<sup>101</sup> Lokale overheden zullen niet snel besluiten, als ze het al kunnen, tot de toepasselijkheid van internationaal recht als 'the proper law' in hun grensoverschrijdende overeenkomsten. Zij hebben dat tot nu toe ook niet gedaan.<sup>102</sup> Ook wanneer administratieve akkoorden gebaseerd zijn op verdragen hoeven de eerste nog niet een met de laatste vergelijkbare status te hebben.<sup>103</sup> Vierdag veronderstelt dat de European Outline Convention (en de daarop gebaseerde Benelux-Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking) internationaal publiekrechtelijke oplossingen zijn voor internationaal publiekrechtelijke problemen. Dit impliceert, dat op dergelijke verdragen geba-

97. "Als 'de bevoegde autoriteiten' de bedoeling hebben om een internationale regeling te treffen die volkenrechtelijk verbindend moet zijn voor de staten, moet er, uiteraard een verdrag worden gesloten. Dat verdrag kan rechtstreeks tussen de staten of regeringen worden gesloten. Maar het kan zijn dat de 'bevoegde autoriteiten', krachtens delegatie in eerdere verdragen, de bevoegdheid hebben om deze verdragen te sluiten, of dat de regering de bevoegdheid daartoe ad hoc delegeert." C.J. Noë, a.w., p. 11-12.

98. S. Rosenne, *Developments in the Law of Treaties 1945-1986*, 1989, p. 87.

99. Serbian Loans Case, 1929 PCIJ (Ser. A, no. 20). Vgl. noot 78 van dit hoofdstuk.

100. F.A. Mann, *The law governing state contracts*, in: *Studies in International Law*, 1973, p. 180. Met betrekking tot 'the submission of treaties to municipal law' spreekt Mann van de 'commercialisation' van verdragen. Hij geeft aan dat dit fenomeen veel minder academische aandacht heeft gekregen dan door het internationaal publiekrecht beheerste contracten tussen staten en particulieren., F.A. Mann, a.w., p. 241-242.

101. Zie b.v.: P-M. Dupuy, a.w., p. 849.

102. Beyerlin ontkent om die reden de toepasselijkheid van internationaal publiekrecht op grensoverschrijdende overeenkomsten; U. Beyerlin, *Dezentrale (..)*, a.w., p. 320 e.v.; U. Beyerlin, *Rechtsprobleme (..)*, a.w., p. 378.

103. G. Burdeau, a.w., p. 115.

seerde overeenkomsten tussen decentrale overheden een internationaal publiekrechtelijk karakter hebben. Dit is, naar ik meen, geenszins het geval.<sup>104</sup> Gesteld kan worden dat de EOC (en de daarop gebaseerde Benelux-Overeenkomst) internationaal publiekrechtelijke bases voor lokale grensoverschrijdende overeenkomsten zijn. Men kan zeker niet beweren dat de op die grondslag gebaseerde overeenkomsten automatisch ook internationaal publiekrechtelijke overeenkomsten zijn. Zoals elders vastgesteld, zijn er geen directe aanwijzingen dat in de EOC en de Benelux-Overeenkomst (en ook de nadien gesloten Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking) relaties tussen decentrale overheden beheerst zouden worden door het internationale publiekrecht.<sup>105</sup> In dit verband scheppen deze verdragen (ex ante of post) veeleer gemeenschappelijke juridische grondslagen (tussen buurlanden) voor nationaalrechtelijke overeenkomsten.<sup>106</sup> Deze juridische grondslagen zijn noodzakelijk voor het kunnen aangaan van publiekrechtelijke afspraken tussen decentrale overheden, waarbij bevoegdheden van regeling en bestuur worden overgedragen. Zij zijn een gemeenschappelijk kader voor grensoverschrijdende samenwerking, die zich buiten het internationale recht afspeelt en zich dus bevindt binnen het kader van het nationale recht.<sup>107</sup> Hieruit volgt dat administratieve akkoorden, ook die welke gesloten worden

104. E.W. Vierdag, Verslag van de Algemene Ledenvergadering, a.w., p. 45.

105. Vgl. ook noot 82 van dit hoofdstuk.

106. Vanwege met name het stringent gehanteerde beginsel van de eenheid van de staat is het in Frankrijk wellicht wel zo dat grensoverschrijdende overeenkomsten gebaseerd op verdragen als internationaalrechtelijke overeenkomsten (verdragen) kunnen worden aangemerkt, zie b.v.: E. Zoller, a.w., p. 738. Dupuy gaat er echter vanuit dat dit beginsel in deze niet van toepassing is, omdat het beperkt is tot het internationaal publiekrecht en de samenwerking van decentrale overheden hierbuiten plaatsvindt, P-M. Dupuy, a.w., p. 849.

107. Diverse schrijvers benadrukken het nationaalrechtelijke van decentrale grensoverschrijdende samenwerking. Zo stelt J-M. Woerling, a.w., p. 6 en 9: "From what follows ... that local and regional transfrontier co-operation should be seen as a natural extension, based on domestic law, of the normal legal responsibility of local or regional boards and authorities."; Zo ook M. Oehm, a.w., p. 87: "Dass weder ... Bedenken dagegen bestehen, dass die deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen ihrer innerstaatlichen Kompetenzen auch die Zuständigkeit zur Aufnahme öffentlich-rechtlicher Auslandsbeziehungen zu ihren ausländischen Nachbarkommunen besitzen."; Zo acht Autexier de bevoegdheid voor grensoverschrijdende samenwerking van Franse lagere overheden gelegen in de grondwettelijke gewaarborgde regionale en lokale autonomie; C. Autexier, *Le cadre juridique de l'action extérieure des régions*, RFDA, 2 (4) 1986, p. 574; Naar aanleiding van een analyse van de doctrine constateert Godard: "Enfin tous les auteurs soulignent que la soumission aux règles de tutelles ou de contrôle prévues par les droits internes ... est un élément de sa légalité au même titre que le respect du principe de spécialité des compétences propres à chacune des entités.", S. Godard, *Contribution à l'étude des aspects juridiques de la coopération transfrontalière appliquée à la protection de l'environnement, le cas des régions frontalières franco-espagnols*, 1987, p. 370.

Ook Witmer acht het wellicht niet uitgesloten dat de handelingsbevoegdheid van o.a. Zwitserse gemeenten op het wezen 'der kommunalen Selbstverwaltung oder der Gemeindeautonomie' zou kunnen berusten: J. Witmer, *Grenznachbarliche Zusammenarbeit, Das Beispiel der Grenzregionen von Basel und Genf*, 1985, p. 181.

Ook Jans is van mening, dat het in het kader van akkoorden gesloten door decentrale overheden binnen hun 'eigen' (zie hiervoor ook noot 83 van dit hoofdstuk) grensoverschrijdende bevoegdheden in beginsel om nationaalrechtelijke binding gaat: J.H. Jans, Verslag van de Algemene Ledenvergadering, a.w., p. 35.

(wordt vervolgd...)

door organen van de centrale overheid, niet noodzakelijk een aan verdragen gerelateerde status hebben maar overeenkomsten met een nationaalrechtelijk karakter kunnen zijn. In de literatuur wordt al gauw geconcludeerd dat het in dit verband om privaatrechtelijke overeenkomsten zal gaan.<sup>108</sup> Ook waar het om overeenkomsten tussen overheden gaat, zal dat in een aantal gevallen zo kunnen zijn. Maar men dient mijns inziens niet te snel naar het privaatrecht te 'vluchten'. Zelfs aan op het eerste gezicht privaatrechtelijke overeenkomsten kunnen publiekrechtelijke aspecten zitten. Wat nu precies de onderscheidende criteria zijn om een overeenkomst een privaatrechtelijk dan wel publiekrechtelijk karakter toe te kennen, is per land verschillend en beslist niet overal even duidelijk.<sup>109</sup> Ik wil hier volstaan, mede in verband met het gestelde hieromtrent in hoofdstuk 1, met het volgende daarover op te merken. Als publiekrechtelijk kunnen zeker die afspraken gekwalificeerd worden, waarbij bestuurs- en regelingsbevoegdheden door het ene openbaar lichaam worden overgedragen aan een ander (al dan niet nieuw) openbaar lichaam en (die) waardoor burgers gebonden kunnen worden. Voor dergelijke afspraken is in het nationale recht een wettelijke basis vereist. Daar waar het om grensoverschrijdende afspraken van deze aard gaat, zal, zoals aangegeven, een verdrag de gemeenschappelijke juridische basis vormen. Daarnaast zijn er afspraken tussen overheden, waarbij (slechts) overeengekomen wordt een bevoegdheid op een bepaalde manier te gebruiken (beleid). Deze kunnen veelal in het kader van discretionaire bevoegdheden e.d. gesloten worden en zijn ook als publiekrechtelijk aan te merken. Voor het sluiten hiervan is, zoals aangegeven, niet zonder meer een additionele wettelijke basis vereist. Het toepasselijke recht op beide soorten van afspraken kan het nationale (publiek)recht zijn. Wat hiervan ook zij, van geval tot geval dient het toepasselijke recht vastgesteld te worden.<sup>110</sup> Een probleem hierbij is dat over de uitkomst van mogelijke geschillen en het daarop toepasselijke recht vanwege de in de regel in dergelijke overeenkomsten voorkomende (informele) geschillenregelingen weinig naar buiten zal komen. Vanwege het speculatieve karakter

107.(...vervolg)

Schlögel lijkt in de afwezigheid van expliciete grensoverschrijdende bevoegdheden voor decentrale overheden om publiekrechtelijk te handelen de onmogelijkheid te zien van andere dan privaatrechtelijke overeenkomsten: B. Schlögel, *Grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit, Voraussetzungen und Rechtsgrundlagen sowie Beispiele in der Abwasserbeseitigung Energie- und Wasserversorgung und im Nahverkehr*, 1982, p. 118 e.v.

108. Zo stelt Lissitzyn dat akkoorden tussen niet soevereine entiteiten in het algemeen juridisch bindend zijn, maar dat een aantal een privaatrechtelijke aard hebben en dus eigenlijk te beschouwen zijn als contracten beheerst door het interne recht: O. Lissitzyn, *Territorial entities other than independent states in the law of treaties*, RCADI, 1968, vol. 125, p. 83; McNair stelt met betrekking tot de juridische status van 'administratieve agreements' in 'the state practice' van het Verenigd Koninkrijk: "As regards interdepartmental agreements (i.e. agreements concluded directly between the Governments Departments of different states) these agreements are, generally speaking, agreements which concern matters of *private law* (cursivering, RS) rather than matters of an international legal character.", McNair, a.w., p. 20; Zie ook: L. Di Marzo, a.w., p. 153.
109. Zo kwalificeert Dupuy overeenkomsten gesloten tussen decentrale overheden aan weerszijden van de grens in beginsel als publiekrechtelijke overeenkomsten. Deze rangschikt hij vervolgens onder de werking van het internationaal privaatrecht, P.M. Dupuy, a.w., p. 852.
110. 'Il serait certainement présomptueux de prétendre présenter de façon systématique le régime juridique des accords entre organismes publics de pays différents. Trop d'incertitudes règnent en effet sur le véritable nature de ces accords, qui ne pourra être déterminée qu'au cas par cas, et généralement après un examen critique des éléments de leur contenu.', G. Burdeau, a.w., p. 114.

- er zou een gedegen vooral praktisch (algemeen inventariserend) onderzoek gedaan moeten worden naar alle gesloten overeenkomsten met een grensoverschrijdende dimensie - wordt daar hier niet dieper op ingegaan. Dit is ook niet nodig, omdat het er hier om gaat de al dan niet toepasselijkheid van het internationale recht ten aanzien van decentrale grensoverschrijdende samenwerking te onderzoeken. In hoofdstuk 5 en 6 wordt hierop nog dieper ingegaan in het kader van de nationaalrechtelijke aspecten van decentrale grensoverschrijdende samenwerking.

## § 5. Samenvatting en conclusies

Decentrale grensoverschrijdende publiekrechtelijke samenwerking wordt (door staten) snel in het internationale recht geplaast. Staten zijn aan te merken als subjecten van internationaalrecht. Dit betekent dat zij bevoegd zijn internationaalrechtelijk te handelen. Zij kunnen voor zichzelf internationaalrechtelijke overeenkomsten (verdragen) sluiten en kunnen zelf internationaalrechtelijk aansprakelijk zijn. Decentrale overheden - een uitzondering bestaat wellicht voor deelstaten van federale staten - kunnen, naar huidig recht, niet geacht worden voor zichzelf internationaalrechtelijk te handelen. Zij hebben in beginsel geen 'treaty-making capacity'. Indien men de toepasselijkheid van het internationale recht ten aanzien van decentrale grensoverschrijdende samenwerking aanneemt, in de zin dat deze slechts binnen het internationale recht kan plaatsvinden, dan is autonoom handelen van decentrale overheden in beginsel niet mogelijk. Ook kunnen deze decentrale overheden niet geacht worden de staat te binden, omdat hen binnen het (grondwettelijke) kader van de externe betrekkingen geen handelingsbevoegdheden zijn toebedacht.

Er is evenwel een statenpraktijk waarbij in toenemende mate overeenkomsten gesloten worden door staatsorganen uit verschillende landen, die hiertoe niet altijd expliciete (grondwettelijke) 'treaty-making powers' hebben. Willen dergelijke internationale administratieve akkoorden, waartoe in beginsel grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken tussen decentrale overheden gerekend kunnen worden, als internationaalrechtelijke overeenkomsten aangemerkt worden, dan zullen zij aan twee belangrijke vereisten moeten voldoen. Om een aan verdragen (in de zin van het WVV) gerelateerde status te hebben, vereisen deze akkoorden 'case by case' onderzoek om vast te stellen of de partijen (gemandateerde c.q. gedelegeerde, al dan niet impliciete) bevoegdheden hebben om internationaalrechtelijk te handelen. Als dit het geval is, is aan de eerste belangrijke voorwaarde voldaan om deze overeenkomsten daadwerkelijk als aan verdragen (in de zin van het WVV) gerelateerde internationale overeenkomsten te kunnen beschouwen. Het sluiten van een internationale overeenkomst tussen staten of onderdelen van verschillende staten betekent niet noodzakelijkerwijs dat de overeenkomst beheerst wordt door het recht dat geldt tussen staten (handelend) als subjecten van internationaal recht. Voor het (bindend) internationaalrechtelijk karakter van dergelijke overeenkomsten is de toepasselijkheid van het internationaal publiekrecht, gebaseerd op de intenties van de partijen, essentieel. Deze belangrijke voorwaarde is cumulatief aan die van de van de staat afgeleide bevoegdheid om internationaal te handelen. Als gedecentraliseerde overheden over de bevoegdheid tot internationaal handelen beschikken, dan kunnen de tussen hen gesloten overeenkomsten alleen maar van een bindend internationaalrechtelijk karakter zijn, als dat voortvloeit uit de intentie van de staten, waartoe die gedecentraliseerde

overheden behoren. Of dit het geval is op het terrein van lokale samenwerking - voor administratieve akkoorden op centraal niveau is dit wellicht eerder zo - is nog maar de vraag. Het zal van geval tot geval onderzocht dienen te worden. Een expliciete juridische basis in de vorm van een verdrag tussen staten, zoals de European Outline Convention, de Benelux-Overeenkomst en de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking is er om een bevoegdheid te scheppen om grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken te maken en niet om het internationaal publiekrecht (met het stelsel van de externe betrekkingen) hierop toepasselijk te verklaren. Daardoor komt ook de bevoegdheid om grensoverschrijdend te handelen, hoewel in een verdrag gelegen, toch eerder in een nationaal- dan internationaalrechtelijk perspectief te liggen. Voor afspraken waarbij geen publiekrechtelijke bevoegdheden worden overgedragen maar de uitoefening van deze bevoegdheden wordt afgestemd, is wellicht niet eens een (additionele) wettelijke basis vereist. Het is niet uitgesloten dat (gedecentraliseerde) overheden binnen het kader van autonome of bepaalde sectorbevoegdheden (in het nationale recht) als competent kunnen worden gezien dergelijke grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken te maken.

(Decentrale) grensoverschrijdende afspraken zullen veeleer een (nationaalrechtelijke) binding met zich brengen, die niet op één lijn te stellen is met die van bindende verdragen. Het verschil tussen 'les relations publiques internationales' en 'les relations transfrontalières' wat betreft administratieve akkoorden lijkt in deze van toepassing.<sup>111</sup> Het feit dat in beginsel het nationale recht van toepassing zal zijn op dergelijke grensoverschrijdende overeenkomsten zal het afsluiten, door de overheden die het zelf aangaat, van deze 'bottom-up' bijdragen aan (Europese) integratie kunnen bevorderen. De relevante nationaalrechtelijke aspecten in deze worden in de hoofdstukken 5 en 6 nader ingekaderd. In hoofdstuk 4 wordt hierop een inleiding gegeven.

111. Y. Lejeune, a.w., p. 44.



## Europese grondslagen voor decentrale grensoverschrijdende samenwerking

### § 1. Inleiding

In hoofdstuk 2 is aandacht besteed aan enkele met de (decentrale) grensoverschrijdende samenwerking verband houdende algemene aspecten van volkenrecht. In dit hoofdstuk staat, op Europees niveau, de specifieke aandacht van enkele internationale organisaties voor de decentrale grensoverschrijdende samenwerking centraal. De bedoeling van hoofdstuk 3 is de bemoeienis van de betreffende organisaties met de decentrale grensoverschrijdende samenwerking in kaart te brengen. Daarbij gaat het vooral om het aangeven van mogelijke juridische grondslagen voor decentrale grensoverschrijdende samenwerking (het maken van publiekrechtelijke afspraken).

Al vanaf het eind van de jaren zestig staat de decentrale grensoverschrijdende samenwerking op de agenda bij de Raad van Europa. Binnen de Raad van Europa is begin 1980 de European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (EOC) tot stand gekomen. Dit verdrag, dat hier uitgebreid besproken zal worden, beoogt naast een juridische grondslag een raamwerk te geven voor decentrale grensoverschrijdende samenwerking. Ook binnen de Raad van Europa is in 1985 het Europees Handvest voor de Lokale Autonomie opgesteld, dat een rechtsgrondslag voor decentrale grensoverschrijdende samenwerking bevat (§ 2).

Binnen de Europese Gemeenschappen is tot nu toe geen algemene juridische grondslag voor decentrale grensoverschrijdende samenwerking (à la de EOC) gecreëerd. In een aantal milieurichtlijnen zijn informatie- en overlegverplichtingen tussen (decentrale) overheden opgenomen. Bijzonder voor de Europese Gemeenschappen is ook dat er financiële middelen beschikbaar gesteld worden inzake het regionale beleid voor het bevorderen van activiteiten in b.v. grensregio's (§ 3).

Naast de Raad van Europa en de Europese Gemeenschappen zijn er enkele andere organisaties, waarin de decentrale grensoverschrijdende samenwerking bevorderd wordt. Daarbij gaat het b.v. om de decentrale grensoverschrijdende samenwerking op milieuter-



rein.<sup>1</sup> Juist op dit terrein wordt de decentrale grensoverschrijdende samenwerking al langere tijd als een noodzaak gezien. De bespreking zal zich hier toespitsen op de grensoverschrijdende samenwerking op milieuterrein. In het kader van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties zijn met name de laatste jaren een aantal verdragen opgesteld, waarin grensoverschrijdende samenwerking op milieugebied tussen decentrale overheden een rol van betekenis kan spelen. Binnen de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling zijn er sinds de jaren zeventig enkele aanbevelingen gedaan op dit punt. Waar het om decentrale grensoverschrijdende samenwerking gaat en in het bijzonder het scheppen van algemene bevoegdheidsgrondslagen hiervoor, zijn op dit moment de door de Raad van Europa ontplooid initiatieven de belangrijkste. De positie van de Europese Gemeenschappen is in dat perspectief al van minder belang. Dit laatste geldt (nog meer) ook voor de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties en de Organisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling. Daarom wordt hierop minder uitgebreid ingegaan (§ 4). Tot slot volgen een samenvatting en enkele conclusies (§ 5).

## § 2. De Raad van Europa

### A. EUROPEAN OUTLINE CONVENTION ON TRANSFRONTIER CO-OPERATION BETWEEN TERRITORIAL COMMUNITIES OR AUTHORITIES (EOC)<sup>2</sup>

#### 1. Inleiding

In de landen waar de EOC in werking is getreden, heeft grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden een expliciete (multilaterale) verdragsbasis gekregen. Hier wordt onderzocht of deze kaderovereenkomst een intentieverklaring tussen staten is om decentrale grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen, dan wel een juridische grondslag inhoudt op basis waarvan, zonder dat nadere uitwerking door staten noodzakelijk is, decentrale overheden rechtstreeks met elkaar grensoverschrijdend kunnen samenwerken.

Vanwege het grote belang van de EOC voor het terrein van de grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden passeert een aantal aspecten ervan uitgebreid de revue. Allereerst zal ingegaan worden op de ontstaansgeschiedenis ervan (§ 2.A.2). Daarna zullen aan de hand van een beschrijving van de belangrijkste verdragsbepalingen de doelstellingen, de instrumenten ter realisering van die doelstellingen e.d. van de EOC worden gezien (§ 2.A.3). De juridische mogelijkheden van decentrale overheden in dit verband zullen worden geschetst. Kunnen zij aan de EOC (rechtstreeks) rechten tot het sluiten van grensoverschrijdende overeenkomsten ontleen, waarbij bevoegdheden van

1. Voor een overzicht van internationale (ook niet Europese) organisaties, die zich met milieu bezighouden, zie: M. Kilian, *Umweltschutz durch Internationale Organisationen*, 1987.
2. Madrid, 21-5-1980, *European Treaty Series*, no. 106, Trb. 1980 nr. 129, inwerkingtreding 27-2-1982, Trb. 1981, nr. 234. De beschrijving van deze Europese kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten geschiedt aan de hand van de Engelstalige (geldende) verdragstekst. Deze is als bijlage bijgevoegd. Overigens is dit verdrag in het Nederlands vertaald, Trb. 1981, nr. 74.

regeling en bestuur worden overgedragen aan buitenlandse overheden c.q. publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden worden opgericht, die, voor overheid en burger, juridisch bindende beslissingen kunnen nemen? Een en ander wordt bezien in het perspectief van de daadwerkelijke implementatie van de EOC tot nu toe door de verdragspartijen (§ 2.A.4.). Hierna zullen de contouren vastgelegd worden van de positie van de EOC ten aanzien van de nationaal- en/of internationaalrechtelijke dimensie van de decentrale grensoverschrijdende samenwerking. Anders gezegd: zijn de overeenkomsten tussen decentrale overheden als internationaal- dan wel als nationaalrechtelijk aan te merken? Het beantwoorden van deze laatste vraag sluit aan bij en is met name van belang voor het gestelde in hoofdstuk 2 met betrekking tot de internationale administratieve akkoorden (§ 2.A.5.). Sub § 2.A.6. wordt een en ander samengevat en worden uit het behandelde enkele conclusies getrokken.

## 2. *Ontstaan van de European Outline Convention*

De totstandkoming binnen de Raad van Europa van een overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden heeft geruime tijd in beslag genomen.<sup>3</sup> Dit hield met name verband met het feit dat het toestaan van decentrale grensoverschrijdende samenwerking het primaat van de centrale overheden inzake buitenlandse betrekkingen kan doorkruisen. In 1966 legde de Parlementaire Assemblée in aanbeveling 470 aan het Comité van Ministers een door een parlementaire commissie voorbereide ontwerp-overeenkomst in deze voor: de Assemblée "recommends the Committee of Ministers to instruct a committee of governmental experts to prepare as early as possible a draft convention based on the text appended hereto."<sup>4</sup> Begin 1980 werd, na jaren van niet aflatende druk vanuit de Assemblée alsook de Permanente Conferentie van Lokale en Regionale Overheden in Europa, door het Comité van Ministers de laatste hand gelegd aan de onder zijn supervisie opgestelde EOC.<sup>5</sup> Te Madrid werd op 21 mei 1980, tijdens de Vierde Conferentie van Ministers van Binnenlandse Zaken, de EOC voor ondertekening door de staten opengesteld.

3. Voor een uitvoerigere beschrijving over de ontstaansgeschiedenis: E. Decaux, *La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités locales*, RGDIP, 1984, p. 550 e.v.; U. Beyerlin, *Grenzüberschreitende unterstaatliche Zusammenarbeit, Zum Entwurf eines Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften*, ZaöRV, Bd. 40 (1980), p. 573 e.v.; B. Schlögel, a.w., p. 27 e.v.; Explanatory report on the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, p. 5-9.
4. Consultative Assembly of the Council of Europe, Recommendation 470 (1966) on a Draft Convention on European co-operation between local authorities, Assembly Debate on 29th September 1966 (15th sitting); Text adopted by the Assembly on 29th September 1966 (15th sitting).
5. Voor een korte vergelijking van het ontwerp-verdrag van de Assemblée en de onder supervisie van het Comité van Ministers opgestelde EOC, zie: B. Schlögel, a.w., p. 64-67. Enkele belangrijke verschillen zijn, dat het ontwerp-verdrag van de Assemblée zich in tegenstelling tot de EOC niet slechts beperkte tot grensoverschrijdende samenwerking in *grensgebieden* en dat de terminologie van de EOC nogal vaag is in vergelijking met die van het parlementair ontwerp-verdrag.

Per 1-1-1993 is de EOC in ten minste 16 landen van de Raad van Europa, waaronder Nederland, België en de Bondsrepubliek Duitsland, in werking getreden.<sup>6</sup>

### 3. Inhoud van de European Outline Convention<sup>7</sup>

De centrale doelstelling van de EOC is het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden en autoriteiten. In de preambule van de EOC wordt in dit verband gerefereerd aan artikel 1 van het Statuut van de Raad van Europa. Grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden wordt gezien als één van de middelen ter bereiking van de in dat artikel vermelde doelstelling, namelijk vergroting van de eenheid tussen de landen van de Raad van Europa.<sup>8</sup> De preambule bevat een belangrijke geografische beperking van het toepassingsbereik van de EOC. Het verdrag heeft betrekking op grensoverschrijdende samenwerking tussen overheden in *grensgebieden*. Het Explanatory Report stelt in dit verband: "Neighbourhood relations include those situated on a territorial strip extending to a distance from the national frontier which each Contracting Party may determine freely in a declaration at the time of signature or ratification....the term 'neighbourhood' in international law implies a certain proximity, which should make it possible, even in cases where no territorial strip has been designated, to rule out unjustified requests from municipalities or regions not having any 'neighbourhood' problems to settle with municipalities or regions on the other side of the frontier."<sup>9</sup> In de preambule wordt een aantal terreinen van samenwerking opgesomd. Deze betreffen o.a. ruimtelijke ordening, milieubescherming, grensoverschrijdende infrastructuur, ongevallenbestrijding e.d.

6. Zie o.a. Chart of signatures and ratifications, Transfront 1989 (2), CAHCT (89) 6. Vanwege hun eilandpositie hebben landen als Cyprus, Malta en IJsland de EOC niet ondertekend. Zie ook: M. Mudrich, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Europarat, p. 15, in: Grenzübergreifende Raumplanung, a.w. Voor Duitsland (BGBl. 1981 II, S. 965/985 e.v.) heeft er alleen een bekendmaking door de Bond (geen parlementaire goedkeuring door de Bond (of Länder) plaatsgevonden (zie: U. Beyerlin, Rechtsprobleme (...), a.w., p. 118); Voor België is de EOC in werking getreden na goedkeuring bij wet door het nationale parlement (B.S. 18-7-1987) en goedkeuring bij decreet door de raden van de Vlaamse (B.S. 20-3-1987), Franse (B.S. 6-12-1986) en Duitstalige Gemeenschap (B.S. 23-1-1987); Voor Nederland wordt in deze verwezen naar noot 2 van dit hoofdstuk.
7. Hier wordt slechts de EOC beschreven. Voor de wijzigingen van en aanvullingen op het ontwerp van dit verdrag van het Comité van Ministers wordt verwezen naar: B. Schlögel, a.w., p. 46 e.v. Ik wil hier volstaan met aan te geven, dat in de ontwerp- in tegenstelling tot de definitieve versie van het verdrag van het Comité van Ministers de bijlage een verdragsrechtelijke status had. Zie ook noot 11 van dit hoofdstuk en de bijbehorende tekst.
8. Zie ook de overwegingen in de preambule bij de EOC, die als bijlage is bijgevoegd.
9. Explanatory report, a.w., p. 10 respectievelijk p. 11. Zo heeft Italië, zie noot 6 van dit hoofdstuk, de grenszone bepaald op 25 km.  
 - Het met de EOC vergelijkbaar Verdrag tussen Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen gemeenten, (Torshavn, 26 mei 1977), kent de beperking tot grensgebieden niet. Over de ontstaansgeschiedenis, de inhoud en de werking ervan in het interne recht van de staten, volsta ik hier met te verwijzen naar A. Berg, Zum Übereinkommen zwischen Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden über grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gemeinden der nordischen Staaten, ZaöRV, Band 40, 1980, p. 600-624.  
 - De Beneluxovereenkomst en de Duits-Nederlandse Overeenkomst - zie voor de beperking hiervan hoofdstuk 5 § 5 respectievelijk hoofdstuk 6 § 4 -, die als een uitwerking van de EOC zijn te beschouwen, kennen de beperking tot grensgebieden niet.

Het verdrag bestaat uit twaalf artikelen en een bijlage:<sup>10</sup>

- Artikel 1 geeft voortbouwend op de preambule de doelstelling van het verdrag aan, namelijk het bevorderen en vergemakkelijken door de verdragspartijen van grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden.
- Artikel 2.1. definieert het begrip grensoverschrijdende samenwerking. Het gaat hier min of meer om iedere vorm van onderling afgestemd optreden. Artikel 2.2. geeft aan wat onder 'territorial communities or authorities' moet worden verstaan. Er wordt verwezen naar hetgeen het nationale recht daarover bepaalt. Verder regelt dit artikel dat het verdragspartijen vrij staat (bij de ondertekening c.q. de akte van bekrachtiging) de werking van het verdrag te beperken tot bepaalde onderwerpen alsmede (bepaalde) overheden van de werking ervan uit te sluiten.
- Artikel 3 sub 1, 2, en 3 gaat nader in op de instrumenten ter verwezenlijking van de doelstelling van het verdrag. Het gaat hier met name om het sluiten van aanvullende interstatelijke overeenkomsten alsmede overeenkomsten, contracten e.d. tussen de decentrale overheden zelf. Bij de overeenkomst is een bijlage gevoegd met voorbeelden van model- en kaderovereenkomsten, kaderstatuten en -contracten. In artikel 3.2. is aangegeven, dat deze slechts bedoeld zijn als richtsnoer en geen verdragsstatus hebben.<sup>11</sup> Artikel 3.4. begrenst het voorgaande door te bepalen dat 'overeenkomsten en regelingen tot stand dienen te worden gebracht met inachtneming van de door het interne recht van elke verdragspartij vastgestelde bevoegdheid ten aanzien van internationale betrekkingen en algemeen beleid en met inachtneming van de voorschriften inzake controle en toezicht waaraan decentrale overheden onderworpen zijn'.
- Artikel 4 geeft aan, dat verdragspartijen er naar moeten streven alle juridische, administratieve en technische belemmeringen, die een soepele grensoverschrijdende samenwerking kunnen tegenwerken, op te lossen.
- Artikel 5 bepaalt, dat de verdragspartijen dienen te overwegen de decentrale overheden, die grensoverschrijdend samenwerken, dezelfde faciliteiten - te denken valt aan financiële - toe te kennen als handelden zij op nationaal niveau.
- De overige bepalingen betreffen de informatieplicht van de verdragspartijen onderling (artikel 6), van verdragspartijen jegens decentrale overheden (artikel 7) en het Secretariaat van de Raad van Europa (artikel 8).<sup>12</sup> De artikelen 9 tot en met 12 bevatten de gebruikelijke slotbepalingen betreffende ondertekening, inwerkingtreding, e.d. van het verdrag.
- In de bijlage bij de EOC worden een aantal voorbeelden gegeven van modelovereenkomsten, akkoorden e.d., ter uitwerking van de EOC, die een kaderovereenkomst

10. Slechts de voor mijn betoog relevante passages uit de tekst van de EOC alsmede de bijbehorende bijlage worden hier geciteerd. Voor het overige wordt verwezen naar de bijgevoegde bijlage.

11. Zie ook Explanatory Report, a.w., p. 14: "The reference to these models in the Convention does not give them treaty force but merely implies an undertaking by States to pay them all due attention." Met name Frankrijk heeft op deze constructie aangedrongen, B. Schlögel, a.w., p. 47. Bij de behandeling van de EOC in het Franse parlement maakte de bijlage zelfs geen onderdeel uit van het goed te keuren verdrag, E. Decaux, a.w., p. 559.

12. Volgens Decaux gaat het bij de hier genoemde artikelen om die, welke '*faciliter la coopération*'. De artikelen 1 tot en met 5 van de EOC plaatst hij in het kader van '*promouvoir la coopération*', E. Decaux, a.w., p. 588.

is.<sup>13</sup> Er wordt een onderscheid gemaakt tussen interstatelijke overeenkomsten (model 1.1-1.5 van de bijlage) en akkoorden, contracten en overeenkomsten tussen decentrale overheden (model 2.1-2.6 van de bijlage). Beide kunnen afzonderlijk of in combinatie met elkaar opgesteld worden. Er is een graduele opbouw wat betreft de reikwijdte van elk van de modellen. Ze betreffen consultatie, coördinatie e.d. en de oprichting van privaatrechtelijke (model 2.3) en publiekrechtelijke (modellen 1.5/2.6) samenwerkingsverbanden.<sup>14</sup> De bijlage laat zien, dat er vele verschillende mogelijkheden zijn om grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden, als uitwerking van de eigenlijke EOC, in een (aanvullend) juridisch kader te plaatsen. Het is niet van belang al deze modellen - men zou er nog een aantal aan kunnen toevoegen - afzonderlijk te bespreken, temeer omdat ze slechts voorbeelden zijn en geen juridische (verdrags)status hebben.<sup>15</sup> Vooralsnog gaat het er hier om aan te geven, dat er nogal wat vormvarianten voor handen zijn, waarin de samenwerking juridisch gegoten kan worden.<sup>16</sup> In hoofdstuk 5 en 6 wordt op de belangrijkste in deze tot stand gekomen (interstatelijke) overeenkomsten uitgebreid ingegaan.

13. Voor andere documenten dan de EOC die voorzien in bepaalde modelovereenkomsten voor grensoverschrijdende samenwerking: b.v. CAHCT (89) 18, addenda I en II betreffende 'Preparation of model-agreements on transfrontier nature parks' en 'Preparation of model-agreements on interregional economic co-operation and spatial planning'.
14. Bij de contracten, die 'privaatrechtelijke' samenwerking beogen gaat het om samenwerking in de economische en commerciële sfeer, waar even zo goed particulieren kunnen contracteren. Het is mogelijk, dat het nationale recht beperkingen stelt met name ten aanzien van de deelname van overheden in (buitelandse) privaatrechtelijke rechtspersonen. In die gevallen voorzien de modellen 1.3 en 1.4 in combinatie met 2.3 en 2.4 in aanvullende grondslagen.  
Er kan b.v. gedacht worden aan het sluiten van overeenkomsten c.q. de oprichting van rechtspersonen, die het beheer van een grensoverschrijdend natuurgebied, een gemeenschappelijke waterzuiveringsinstallatie, e.d. op zich nemen. Zo bestaat er b.v. tussen het Waterschap Zuiveringschap Limburg en de gemeente Selfkant (D) een overeenkomst met betrekking tot medegebruik van de rioolzuiveringsinstallatie in Susteren (NL). Wellicht kunnen hiertoe ook overeenkomsten op het gebied van de hulpverlening bij ongevallen (samenwerking brandweer e.d.) gerekend worden. Op dit punt is er b.v. een overeenkomst gesloten tussen de gemeente Stramproy (NL) en Kinrooi (B), die overigens is gebaseerd op een Belgisch-Nederlands verdrag in deze.  
Voor meerdere voorbeelden in dit verband: o.a. Transfront/Office (83) 5, 8, 13. Zie tevens de op basis van artikel 59 Grensverdrag gesloten, in hoofdstuk 6 § 5.A. te behandelen, overeenkomsten.  
Voor de 'publiekrechtelijke' samenwerking wordt verwezen naar de bespreking van de Benelux-Overeenkomst (hoofdstuk 5 § 5) en de Duits-Nederlandse Overeenkomst (hoofdstuk 6 § 4). Zie ook hoofdstuk 1.
15. In de Toelichtende Nota inzake de parlementaire goedkeuring van de EOC, Tweede Kamer, zittingsjaar 1981, 16995, nr. 1, p. 3, wordt gesteld: "De modellen zijn uitsluitend bedoeld als voorbeelden die gehanteerd kunnen worden indien men in een concreet geval tot samenwerking besluit, hetzij op het niveau van de centrale overheden, hetzij op het niveau van de lagere overheden. De modellen zullen daarbij dan van geval tot geval moeten worden bekeken en zo nodig aangepast."  
Zie voor een nadere beschrijving van de modellen, o.a.: E. Decaux, a.w., p. 597 e.v.; B. Schlögel, a.w., p. 57 e.v.
16. Volgens Hambuchen zijn eigenlijk alleen maar de modellen betreffende de privaatrechtelijke verenigingen en de publiekrechtelijke lichamen als vernieuwend te betitelen, U. Hambuchen, a.w., p. 123.

#### 4. Juridische status van de European Outline Convention, 'soft or hard law'?

Uit de voorbehouden/v verklaringen, die bepaalde staten gemaakt hebben bij de ondertekening/ratificatie van de EOC, blijkt dat publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden voorzichtig benaderd wordt. Zo is er door Frankrijk en Italië verklaard, dat de uitvoering van de EOC afhankelijk wordt gesteld van nadere interstatelijke overeenkomsten.<sup>17</sup> De voorzichtigheid ten aanzien van het geven van grensoverschrijdende handelingsbevoegdheden op basis van de EOC aan decentrale overheden blijkt ook uit de EOC zelf. De Assemblée verwoordde een en ander bij haar opinie over de ontwerp-EOC aldus: "Regretting the fact that the outline convention contains numerous extremely vague terms, and that the convention thus lacks precision and compelling force."<sup>18</sup> De belangrijkste bepalingen zijn vaag geformuleerd. Zo wordt de doelstelling van de EOC in artikel 1 ruim omschreven: "Each contracting Party undertakes to facilitate and foster transfrontier co-operation between territorial communities .... It shall endeavour to promote the conclusion of any agreements and arrangements that may prove necessary for this purpose." Hetzelfde artikel 1 bepaalt ook dat een en ander dient te geschieden 'with due regard to the different constitutional provisions of each Party.'<sup>19</sup> Voorts kunnen de overeenkomsten (artikel 3 sub 1, 2 en 3) ter realisering van de doelstelling slechts gesloten worden, aldus artikel 3.4., "with due regard to the jurisdiction provided for by the internal law of each Contracting Party in respect of international relations and general policy and to any rules of control or supervision to which territorial communities or authorities may be subject."<sup>20</sup> Decaux merkt met betrekking tot artikel 1 juncto artikel 3 respectievelijk artikel 1 juncto artikel 2.1., mijns inziens, terecht op: "que la convention-cadre se contente de renvoyer à la Constitution crée donc une sorte de cercle vicieux, là où il faudrait une volonté d'adapter et de moderniser les dispositions constitutionnelles!" .. "Mais en insistant ainsi sur le status quo juridique (de verwijzing naar het interne recht, RS) la convention relègue ce caractère évolutif au deuxième plan ..." <sup>21</sup>

De verwijzing naar het interne recht is te meer problematisch, omdat hierin, constitutioneel dan wel anderszins, in de meeste staten in beginsel geen expliciete bepalingen bestaan, waarin een algemene (publiekrechtelijke) bevoegdheid van grensoverschrijdend handelen door decentrale overheden is geregeld. In hoofdstuk 2 is reeds aangegeven dat veelal wel expliciet grondwettelijk is voorzien, dat de internationale betrekkingen, zoals

17. Hier kan ook gewezen worden op hetgeen namens de Bondsrepubliek Duitsland verklaard is, namelijk dat de deelstaten - dit zijn geen decentrale overheden, RS - van de werking van de EOC uitgezonderd worden. Zie de in noot 6 van dit hoofdstuk vermelde lijst van ratificaties (Zie ook: hoofdstuk 6 § 4.E.7.c.).

18. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Opinion no. 96 (1979) on the Draft European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, Assembly Debate on 11th October 1979 (19th Sitting); Text adopted by the Assembly on 11th October 1979 (19th Sitting).

19. In het Explanatory Report, a.w., p. 10, wordt dit beschouwd als 'a principle of fundamental importance for the application of the whole Convention'.

20. Zie ook: F. Zehetner, Das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, UPR 1983/7, p. 211.

21. E. Decaux, a.w., p. 594 respectievelijk 595.

het aangaan van internationaalrechtelijke overeenkomsten, tot de bevoegdheden van organen van de centrale overheid behoren en staten het grensoverschrijdend handelen van decentrale overheden min of meer automatisch in dat kader plaatsen. Overigens verzet zich het nationale recht er niet tegen dat decentrale overheden bij verdrag tot zodanig grensoverschrijdend handelen gemachtigd worden. De vraag hier is, hoe die verwijzing in de EOC naar het nationale recht geïnterpreteerd dient te worden. Dient de EOC beschouwd te worden als een intentieverklaring van staten om te streven juridische mogelijkheden (inclusief een juridische grondslag) voor samenwerking tussen decentrale overheden in het interne recht te creëren? Of is de EOC reeds op zichzelf als een juridische grondslag voor grensoverschrijdende samenwerking door decentrale overheden te beschouwen? Met andere woorden: betreft de EOC een juridische grondslag, die tot aanvulling/wijziging van het interne recht zou moeten leiden?

Beyerlin is van mening, dat het sluiten van aanvullende interstatelijke overeenkomsten noodzakelijk is voor het voorzien in juridische grondslagen voor decentrale grensoverschrijdende samenwerking. Naar zijn mening zijn de door de staten gebruikte formuleringen in de EOC juridisch niet hard genoeg voor het aannemen van een bindende grondslag voor decentrale publiekrechtelijke samenwerking.<sup>22</sup> Eerst in de Toelichtende Nota bij de goedkeuring door Nederland van de Beneluxovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen samenwerkingsverbanden of autoriteiten, wordt door de regering expliciet en duidelijk gesteld: "Op internationaal terrein is allereerst de reeds hiervoor genoemde Europese kaderovereenkomst van Madrid van belang ... Deze Overeenkomst houdt overigens alleen een *intentieverklaring* (cursivering RS) in om grensoverschrijdende samenwerking mogelijk te maken en te bevorderen." Een formulering met misschien een iets verdergaande strekking is terug te vinden in de Toelichtende Nota bij Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking: "Deze kaderovereenkomst legde de lidstaten die haar hebben bekrachtigd de *inspanningsverplichting* op grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen mogelijk te maken en te bevorderen."<sup>23</sup> In de General Remarks van het Explanatory Report, wordt gesteld: "The Convention seeks, in the first place, to fill a legal gap by offering forms of transfrontier co-operation particularly suited to the needs of territorial communities and capable of providing an additional legal basis (cursivering, RS) for any agreement which such authorities may conclude and secondly, to furnish States with various means of supervision and control for ensuring observance of the principle of

22. U. Beyerlin, *Grenzüberschreitende* (...), a.w., p. 590.

23. Toelichtende Nota bij de goedkeuring (door Nederland) van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen samenwerkingsverbanden of autoriteiten, Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 1986, nr. 1, p. 1; Toelichtende Nota bij de goedkeuring (door Nederland) van de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, Staten-Generaal, vergaderjaar 1991-1992, 22740, nrs. 375 en 1, p. 2.

In de Bondsrepubliek Duitsland is de EOC door de Bond niet aangemerkt als een normatief/politiek verdrag (vgl. noot 6 van dit hoofdstuk); Tijdens de parlementaire goedkeuring van de EOC in België zijn, voor zover mij bekend, geen uittalingen gedaan over de EOC, die een harde juridische status ervan bevestigen dan wel ontkennen. Uit het feit dat er in de nationale goedkeuringswet en ook het Vlaams decreet inzake goedkeuring van de EOC een arbitrageregeling voor publiekrechtelijke rechtspersonen is opgenomen, moge enigszins meer dan een intentie karakter van de EOC blijken.

State sovereignty wherever necessary." <sup>24</sup> Deze overweging, waarin de tweespaltigheid tussen de geest en de letter van de EOC duidelijk tot uitdrukking komt, vormt een goed uitgangspunt om nader op de juridische status van de EOC in te gaan. Het eerste deel van deze overweging impliceert, mijns inziens, dat de EOC een additionele grondslag kan vormen voor grensoverschrijdend handelen van decentrale overheden. Artikel 2.1 maakt immers duidelijk " that transfrontier co-operation must at all events be conducted in the framework of territorial communities' or authorities' powers as defined in each State's law....The extent of transfrontier co-operation is normally therefore, determined (barring intervention by the States themselves or by federate States) by the powers of authorities and communities performing local and regional functions." <sup>25</sup> In die optiek zou de EOC een 'formele' juridische grondslag kunnen zijn voor (publiekrechtelijk) grensoverschrijdend handelen, welk handelen zich binnen de in het nationale recht bestaande 'materiële' bevoegdheden zal dienen af te spelen. <sup>26</sup> Er zijn meer aanwijzingen aanwezig om de EOC in deze als een zelfstandige juridische grondslag aan te merken, waardoor in beginsel geen aanvullende interstatelijke overeenkomsten noodzakelijk zouden zijn om hierin te voorzien. Als de EOC niet meer zou zijn dan louter een intentieverklaring, dan is het bijzonder vreemd dat staten bepaalde overheden van de werking van de EOC kunnen uitsluiten, en dat ook doen, als de EOC op zich helemaal geen rechten c.q. verplichtingen voor die overheden in het leven kan roepen. Het feit dat de EOC meer is dan sec een intentieverklaring zou ook kunnen voortvloeien uit de overweging in het Explanatory Report dat "the Convention's entry into force does not per se have the effect of invalidating co-operation agreements already concluded between Contracting Parties." <sup>27</sup> Voor het aannemen van een juridische grondslag zou, behalve de aard en de duur van de totstandkomingsprocedure, ook nog kunnen spreken, dat (slechts) enkele landen bij de ratificatie van de EOC grensoverschrijdend handelen van decentrale overheden uitdrukkelijk gekoppeld hebben aan het (voorafgaand) sluiten van interstatelijke verdragen. Hier staat tegenover dat landen, die bij ratificatie niet uitdrukkelijk de totstandkoming van interstatelijke overeenkomsten als eis hebben gesteld voor lokale grensoverschrijdende samenwerking, in de praktijk toch dergelijke overeenkomsten sluiten om het fenomeen duidelijker te regelen (de Beneluxlanden en de Bondsrepubliek Duitsland). Zou het voorgaande mijns inziens nog kunnen impliceren dat de EOC een juridische grondslag voor decentrale overheden oplevert om grensoverschrijdend te handelen, de nadere afbakening ervan zal toch vooral plaats dienen te vinden binnen 'the various means of supervision and control.' Hiermee zijn wij bij het tweede gedeelte van de eerder vermelde overweging uit het Explanatory Report aangekomen, waarin wordt gezegd dat de EOC staten voldoende controle en toezichtsmogelijkheden biedt voor het bewaren van hun soevereiniteit. Staten wordt een grote vrijheid gelaten hoe zij het grensoverschrijdend handelen van decentrale overheden nader wensen in te kaderen. De

24. Explanatory Report, a.w., p. 10.

25. Explanatory Report, a.w., p. 11.

26. B.v. binnen de bevoegdheden inzake vergunningverlening en de vaststelling van plannen op basis van sectorwetgeving. Vgl. o.a. hoofdstuk 5 § 5.D.3.

27. "The forms of co-operation proposed in the Convention are not intended as a mandatory framework for transfrontier co-operation. It is therefore specified that States may resort to other forms of transfrontier co-operation.", Explanatory Report, a.w., p. 14.



verwijzing naar het nationale recht zou vooral in het perspectief van het toezicht en de controle op grensoverschrijdend handelen van decentrale overheden te plaatsen zijn. Dat kan via het normale stelsel van toezicht en controle, zoals dat geldt bij louter nationaal-rechtelijk handelen van decentrale overheden.<sup>28</sup> Het kan ook internationaalrechtelijk geregeld worden. De artikelen 3.1 en 3.2. brengen tot uitdrukking "that States may conclude inter-State agreements as they deem necessary for the conclusion of agreements or arrangements between territorial communities or authorities in order to stipulate *more precisely* (cursivering, RS) the framework, forms and limits within they would like territorial communities to act."<sup>29</sup> Zolang de randvoorwaarden van controle en toezicht niet duidelijk aangegeven zijn, kunnen de decentrale overheden in feite geen gebruik maken van de potentiële juridische grondslag van de EOC. De 'formele' juridische grondslag, die de EOC zou kunnen zijn, is niet nader uitgewerkt. Deze uitwerking is overgelaten aan het nationale recht of aanvullend te sluiten internationale verdragen. Met het hebben van een juridische status van de bijlage - quod non - zou een aantal randvoorwaarden gegeven zijn.<sup>30</sup> Immers juist in die bijlage ligt voor een groot gedeelte de noodzakelijke uitwerking van het verdrag. Thans kan zij echter niet veel meer dan een leidraad vormen voor een nadere (nationaalrechtelijke) uitwerking van de EOC dan wel (bij afwezigheid daarvan) een daadwerkelijk handelen van decentrale overheden: "C'est donc l'application de la convention-cadre qui constitue le véritable test".<sup>31</sup> Dat in ieder geval tot voor enkele jaren geleden de uitvoering door staten van de EOC te wensen overliet, blijkt eens te meer naar aanleiding van een enquête, die door de Ad hoc commissie voor grensoverschrijdende samenwerking van het secretariaat van de Raad van Europa naar de implementatie van de EOC is uitgevoerd.<sup>32</sup> Hieruit komt naar voren dat in de tien jaar, nadat de EOC ter ondertekening werd opengesteld, in de wetgeving van die staten waar de EOC in werking is getreden, niet of nauwelijks is voorzien in nadere regeling van grensoverschrijdende samenwerking op decentraal

28. "Each State's rules of control and supervision to which territorial authorities or communities are subject remain as prescribed by the State's domestic law. In the context of transfrontier co-operation, territorial authorities and communities are governed by the usual rules and supervision, unless the State to which they belong decides to modify the rules, in order, for example, to bring them closer into the line with the circumstances of transfrontier co-operation.", Explanatory Report, a.w., p. 15.
29. Explanatory Report, a.w., p. 13.
30. In de literatuur wordt met betrekking tot de EOC de relatie tussen de 12 verdragsartikelen de bijlage overigens als ongebruikelijk beschouwd: "Es (de EOC, RS) besteht einerseits aus einer 12 Artikel umfassenden Konvention, dem eigentlichen völkerrechtlichen Vertrag, und anderseits aus einer relativ umfangreichen Anlage, der - und darin liegt das Ungewöhnliche - kein Vertragscharakter zukommt und die, obwohl 'Anlage', nicht Bestandteil des Übereinkommens ist.", F. Zehetner, a.w., p. 211. Decaux stelt dat in het internationale recht over het algemeen verdrag en bijlage dezelfde juridische status hebben, E. Decaux, a.w., p. 592 en 593.
31. E. Decaux, a.w., p. 597.  
"Die besondere Kraft des Übereinkommens liegt darin, dass es mit dem Instrumentarium der Musterabkommen und Grundrissvereinbarungen die direkte Zusammenarbeit der örtlichen und regionalen Gebietskörperschaften im Grenzgebiet erleichtern und fördern will.", S. Ercman, in: Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen, 1984, p. 256.
32. Naar aanleiding van de antwoorden op die enquête namens de diverse regeringen heeft schrijver dezes tijdens een stage bij de Raad van Europa in december 1989 een rapport geschreven (CAHCT (89) 7 rev./Add. I, II). De bevindingen van dit rapport komen met name aan de orde in een door het Secretariaat van de Raad van Europa in 1991 gepubliceerde studie (LR-R-CT (91) 2).

niveau. Slechts een tweetal verdragen (in Beneluxverband en tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland), die voorzien in structurele mogelijkheden voor decentrale samenwerking, zijn in deze tot stand gebracht. Zij worden uitgebreid behandeld in de hoofdstukken 5 en 6. In het licht van deze toch wel geringe implementatie van de EOC wordt een additioneel protocol opgesteld, waarin het recht van decentrale overheden om grensoverschrijdend samen te werken uitdrukkelijk(er) erkend en gegarandeerd dient te worden door de staten en waarin met name de erkenning van de door publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden genomen besluiten centraal staat.<sup>33</sup>

##### 5. Inter- en nationaalrechtelijke dimensies van de European Outline Convention

Zoals uit het bovenstaande blijkt, lijkt het 'praktijk' te zijn dat het sluiten van nadere interstatelijke overeenkomsten, als uitwerking van de EOC, min of meer *conditio sine qua non* is voor grensoverschrijdende samenwerking, in juridische zin, tussen decentrale overheden. Een voorafgaande interstatelijke overeenkomst zal zeker gesloten worden als het gaat om het aangaan van overeenkomsten, waarbij regelings- en bestuursbevoegdheden worden overgedragen aan buitenlandse overheden en die waarbij grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden met publiekrechtelijke beslissingsbevoegdheden worden opgericht (vgl. hoofdstukken 5 en 6). Wordt hiermee de decentrale grensoverschrijdende samenwerking in een overwegend internationaalrechtelijke context geplaatst?<sup>34</sup>

Het Explanatory Report is niet al te duidelijk als het gaat om het aangeven van de nationaal- en internationaalrechtelijke aspecten van de decentrale grensoverschrijdende samenwerking.<sup>35</sup> Ten aanzien van het internationaalrechtelijke karakter wordt gesteld: "In no event are the central government's powers in general policy-making or the conduct of international relations affected by the Convention. The Convention does not have the effect of conferring an *international* (cursivering, RS) character on transfrontier co-

33. Het Ad Hoc Committee on Transfrontier Co-operation (CAHCT), zie b.v. noot 6, 13 en 32 van dit hoofdstuk, is inmiddels vervangen door het Select Committee of Experts on Transfrontier Co-operation. Naar aanleiding van instructies van het Select Committee of Experts on Transfrontier Co-operation (LR-R-CT) is door het Secretariaat van de Raad van Europa een Protocol vastgesteld: 'Draft Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (zie: LR-R-CT (92) 9, Addendum en CDLR (93) 1). Dit Protocol is op 17-18 juni 1993 goedgekeurd door het Select Committee of Experts on Transfrontier Co-operation. Dit Select Committee is een ambtelijk adviesorgaan van het Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR). Het Steering Committee fungeert als een ambtelijk voorportaal van het Comité van Ministers. Nadat het Protocol voor bredere besluitvorming aan het Steering Committee is voorgelegd, dient het Protocol in het Comité van Ministers te worden aangenomen. Daarna kan het ter ondertekening door de staten worden opgesteld. Het Protocol is als bijlage bijgevoegd. Vgl. ook noot 50 van dit hoofdstuk.

34. B.v.: W. Lang, a.w., p. 280: "Ist man auf der Suche nach der normativen Qualität grenzüberschreitenden Regionen, so stellt sich die Frage, ob das Rahmenübereinkommen schon genügt, um Verträgen zwischen unterstaatlichen Gebietskörperschaften einen völkerrechtlichen Charakter zu geben, oder ob noch ein zusätzlicher Vertrag zwischen den betreffenden Staaten (Zentralregierungen) dazwischen treten muss."

35. "Il est regrettable que cette distinction fondamentale entre relations transfrontalières des entités territoriales et relations internationales des Etats n'ait pas été clairement posée par la Convention elle-même, alors que, de l'avis de la doctrine de la coopération transfrontalière locale, elle en est le fondement.", S. Godard, a.w., p. 399; "Certes, il n'est pas douteux que les auteurs de la Convention-cadre européenne n'ont pas entendu conférer un caractère international aux relations transfrontalières mais au contraire les soumettre aux règles établies par le(s) droit(s) interne(s).", Y. Lejeune, a.w., p. 78.

operation". Daarnaast wordt de mogelijkheid van de decentrale overheden om grensoverschrijdend te handelen geplaatst in de staatsrechtelijke verhoudingen: "As regards any conclusion of agreements that are incompatible with the powers provided for in each Contracting Party's domestic law in the matter of *international relations* (cursivering, RS)....would naturally be null and void." <sup>36</sup> Hoe kan men lokale grensoverschrijdende samenwerking onder het stelsel van de externe betrekkingen ('international relations') plaatsen, als het er eigenlijk niets mee te maken heeft? Grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden dient zich voornamelijk binnen het kader van de hun normaal toekomende (lokale) bevoegdheden af te spelen. Beyerlin ontkent o.a. om die reden het ontstaan van door het internationale recht beheerste rechtsbetrekkingen in de ze. <sup>37</sup> Voor een uiteenzetting van de staatsrechtelijke aspecten inzake 'buitenlands beleid' door decentrale overheden wordt verwezen naar hoofdstuk 6 § 4.D.7.b. Ten aanzien van de internationaalrechtelijke aspecten verband houdend met het stelsel van externe betrekkingen kan, zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 2, het volgende opgemerkt worden. Toezicht en controle op handelen van decentrale overheden kunnen uiteraard via internationaalrechtelijke instrumenten geregeld worden. Een interstatelijke overeenkomst op het terrein van decentrale grensoverschrijdende samenwerking zal naast het mogelijk voorzien in een (nadere) juridische basis vooreerst ook als een middel voor het instellen c.q. het uitoefenen van toezicht en controle beschouwd moeten worden. Men verkiest hiertoe een interstatelijk verdrag, omdat dit er toe leidt dat het juridisch kader van de lokale grensoverschrijdende samenwerking aan de ene kant van de grens op dezelfde wijze wordt gezien als aan de andere kant van de grens. Het gaat derhalve om het scheppen van een gemeenschappelijk juridisch raamwerk. Een internationaalrechtelijke overeenkomst is hiervoor het geëigende instrument en is te preferen boven eenzijdige (mogelijk divergerende) nationaalrechtelijke regelgeving.

Resumerend dient gesteld te worden dat de grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden niet binnen het stelsel van externe betrekkingen geplaatst dient te worden (vgl. de beschouwing over de internationale administratieve akkoorden in hoofdstuk 2 § 2.D.) en (daarom) grensoverschrijdende samenwerking geen internationaalrechtelijk karakter heeft (vgl. hoofdstukken 5 en 6). <sup>38</sup>

## 6. Samenvatting

Met de EOC is de problematiek van de grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden in een verdrag vastgelegd. Naar de geest ervan zou de EOC mijns inziens een juridische grondslag kunnen zijn (geweest) voor decentrale overheden om grensoverschrijdend te handelen c.q. grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken te maken. De praktijk wijst echter in een andere richting, namelijk dat de samenwerking in aanvullende verdragen - het nationale recht is nagenoeg in geen enkele staat aangepast aan de EOC - een juridische basis moet krijgen: "Der bedeutsame Fortschritt liegt darin,

36. Explanatory Report, a.w., p. 14 respectievelijk p. 15.

"On peut les (relations frontalières, RS) interdire ou favoriser, mais on ne peut changer le sens des mots.", E. Decaux, a.w., p. 595 en 596.

37. U. Beyerlin, *Dezentrale* (...), a.w., p. 320 e.v.

38. Vgl. Y. Lejeune, a.w., p. 78.

dass die Vertragsstaaten die Phase blosser Duldung überwunden haben und sich zur Förderung der grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften verpflichtet haben." <sup>39</sup> In het licht van deze praktijk kan het verdrag niet geacht worden rechten voor decentrale overheden in het leven te hebben geroepen. De oorzaak hiervan is dat de samenwerking geblokkeerd wordt door het (lang) uitblijven van aanvullende regelgeving. Het is voor decentrale overheden niet duidelijk (geweest) wat de EOC nu precies inhoudt, omdat het kader voor grensoverschrijdend handelen, in de vorm van de precieze reikwijdte van de samenwerking, de controle erop, e.d. afwezig is (denk aan: de niet-verdragsstatus van de bijlage). Te veel vragen zijn onbeantwoord gebleven en teveel onzekerheden bleven bestaan (voor decentrale overheden). <sup>40</sup> Voor de staten, die dat willen, behoeft de EOC praktisch niet veel meer te impliceren dan louter een bevestiging van het primaat van de centrale overheid in de externe betrekkingen. In dat verband wordt de decentrale grensoverschrijdende samenwerking, ten onrechte, al snel in een internationaalrechtelijke context geplaatst. Zolang er praktisch nog nauwelijks door decentrale overheden in de 'spirit' van de EOC kan worden samengewerkt zal sec de EOC een te vage en zwakke juridische basis blijven voor met name die vormen van 'publiekrechtelijke' grensoverschrijdende samenwerking, waarbij bestuursbevoegdheden worden overgedragen hetzij aan buitenlandse decentrale overheden hetzij aan op te richten grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden.

#### B. HET EUROPEES HANDVEST INZAKE LOKALE AUTONOMIE <sup>41</sup>

Op 15 oktober 1985 is het Europees Handvest inzake lokale autonomie ter ondertekening door de staten opengesteld. Het geldt thans in ten minste 14 landen van de Raad van Europa, waaronder Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland. <sup>42</sup> Het Europees Handvest is een verdrag en geen niet-bindende beginselverklaring. <sup>43</sup> Dit Europees Handvest maakt ratificatie mogelijk, zonder dat alle bepalingen moeten worden aangenomen. Zo

39. F. Zehetner, a.w., p. 214.

40. Voor de algemene inventarisatie van problemen en vragen, samenhangend met grensoverschrijdende samenwerking door decentrale overheden, wordt o.a. verwezen naar hoofdstuk 1.

41. Straatsburg, 15-10-1985, European Treaty Series, no 122, Trb. 1987 nr. 63, inwerkingtreding 1-7-1991, Trb. 1991, nr 61.

42. Duitsland heeft in de akte van bekrachtiging het volgende gesteld, (zie: Trb. 1991 nr. 61, p. 4):  
"Article 13, second sentence,

In the Federal Republic of Germany, the scope of the Charter is confined to Gemeinden, Verbandsgemeinden and Kreise in Land Rhineland-Palatinate and to Gemeinden and Kreise in the other Laender.  
Article 12, paragraph 2,

The Federal Republic of Germany considers itself bound by all paragraphs of Part I of the Charter, with the following exceptions:

1. In Land Rhineland-Palatinate, Article 9, Paragraph 3, does not apply to Verbandsgemeinden and Kreise.

2. In the other Laender, Article 9, paragraph 3, does not apply to Kreise."

Artikel 13 betreft het uitzonderen van lokale overheden van de werking van het Handvest.

Artikel 9.3 heeft betrekking op het recht tot lokale belastingheffing.

Een mogelijke Belgische ratificatie van het Handvest is, voor zover mij bekend, nog niet gepubliceerd.

43. MvA betreffende de goedkeuring van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20568, nr. 9, p. 2.

is dit verdrag voor Nederland met uitzondering van het bepaalde in de artikelen 7 lid 2, 8 lid 2, 9 lid 5 en 11 per 1 juli 1991 in werking getreden. De genoemde artikelen zijn niet door Nederland onderschreven vanwege de discrepantie ervan met de actuele Nederlandse situatie. De voorbehouden hebben respectievelijk betrekking op de financiële vergoedingen voor de lokale vertegenwoordigers, op het karakter van het administratieve toezicht op lokale autoriteiten (beleidstoetsing van autonome besluiten) alsmede de positie van financieel zwakkere lokale autoriteiten.<sup>44</sup> Daarmee heeft de bekrachtiging van dit verdrag geen verandering voor de Nederlandse situatie met zich gebracht. Het Handvest bevat een aantal aan de gedecentraliseerde eenheidsstaat ten grondslag liggende constitutionele beginselen, die, aldus de regering, reeds op zijn minst impliciet in de Nederlandse rechtsorde aanwezig zijn.<sup>45</sup>

Een integrale bespreking van dit Handvest is in dit kader niet noodzakelijk. Van belang hier is de algemene strekking van dit Handvest, namelijk het garanderen en beschermen van de autonomie van het lokaal bestuur, alsmede het bepaalde in het kader van de grensoverschrijdende samenwerking. Artikel 3.1 definieert het begrip lokale autonomie als: "the right and the ability of local authorities, within the limits of law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population."<sup>46</sup>

Het Handvest heeft voor Nederland betrekking op gemeenten en provincies. Artikel 13 geeft de mogelijkheid decentrale overheden uit te zonderen van de werking van het Handvest. Het geldt voor Nederland niet voor samenwerkingsverbanden, ingesteld krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen, gezien het feit dat hun organen, hetgeen door artikel 2 vereist wordt, niet bij wege van algemene verkiezingen worden samengesteld.<sup>47</sup> Hoewel de waterschappen onder de formulering van het begrip lokale autonomie van artikel 3 lid 1 te rubriceren zijn en mitsdien onder de werking van dit Handvest kunnen vallen, is hiervan toch afgezien vanwege het vooral functionele (niet territoriale) karakter van deze bestuursvorm.<sup>48</sup>

44. Toelichtende Nota bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20586, nr. 1, p. 5. Zie voor een korte beschrijving van de door Nederland gemaakte voorbehouden ten aanzien van de goedkeuring van dit Handvest: P.D.A. Claessen, Het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie, TvO, 1988/20, p. 424-425; C.H. van Marle en A.J.H. Smallenbroek, Binnenlandse kroniek, Bestuurswetenschappen 1991/4, p. 331-332; NJB 1992, rubriek Nieuws, p. 657.

45. MvA betreffende de goedkeuring van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, a.w., p. 4-5.

46. Voor het autonomie-aspect, zie b.v.: H-J. Blanke, Die kommunale Selbstverwaltung im Zuge fortschreitender Integration, Aspekte nationaler und supranationaler Verfassungsentwicklung, DVBl. 1993/15, p. 819.

47. In de goedkeuringsbehandeling van het Handvest is in dit verband o.a. ingegaan op de mogelijke strijd van de gedwongen oplegging van gemeenschappelijke regelingen met de reikwijdte van het begrip lokale autonomie (art. 3 Handvest), Eindverslag betreffende de goedkeuring van het Europees Handvest inzake lokale autonomie Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 20586, nr. 10, p. 4. In de nota naar aanleiding van het eindverslag betreffende de goedkeuring van het Europees Handvest voor lokale autonomie, a.w., nr. 11, p. 5, is daaromtrent door de regering gesteld dat deze oplegging alleen kan geschieden in het kader van een zwaarwegend openbaar belang en gezien deze uitzonderingssituatie derhalve toelaatbaar moet worden geacht.

Vgl. hetgeen over de verplichte samenwerking is geschreven in hoofdstuk 5 § 2.D.4.

48. Nota naar aanleiding van het eindverslag betreffende de goedkeuring van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, a.w., p. 3, en MvA betreffende de goedkeuring van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, Eerste Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 20586, nr. 189b, p. 1.

Artikel 10 lid 3 is van belang voor de decentrale grensoverschrijdende samenwerking. Het bepaalt: "Local authorities shall be entitled, under such conditions as may be provided for by the law, to co-operate with their counterparts in other States." Op basis van deze bepaling is de (formele) bevoegdheid van de decentrale overheden om grensoverschrijdend samen te werken (voor het eerst) algemeen en uitdrukkelijk erkend. Immers in de EOC lijkt (vooral) het bevorderen van de samenwerking door de staten nog voorop te staan. Overigens blijft gelden dat het formele recht tot samenwerking op zichzelf niet zo heel veel betekent, indien nadere uitwerking ervan in het nationale recht achterwege blijft.<sup>49</sup>

Het toezien op de naleving en toepassing van dit Handvest is in beginsel in handen gelegd van de Permanente Conferentie van Lokale en Regionale Overheden, een adviesorgaan (van het Comité van Ministers) van de Raad van Europa. De werkzaamheden van deze Conferentie strekken zich ook uit op het terrein van de grensoverschrijdende samenwerking.<sup>50</sup> Zo is in 1991 een resolutie door deze Conferentie aangenomen houdende de aanbeveling aan het Comité van Ministers tot het opstellen van een additioneel Protocol bij de EOC alsmede tot het opstellen van een nieuw verdrag, dat interregionale samenwerking over de grenzen (niet beperkt tot grensgebieden) mogelijk moet maken.<sup>51</sup>

Het Europees Handvest inzake lokale autonomie is van belang voor de grensoverschrijdende samenwerking door lokale overheden. Veel meer dan de expliciete erkenning van een bevoegdheid tot samenwerking levert dit Handvest evenwel niet op. Hoewel daarvoor mijns inziens eigenlijk te weinig recht wordt gedaan aan het gewicht van de principiële bepaling van artikel 10 lid 3, komt het uiteindelijk, evenals bij de EOC, aan op de (nationale) invulling ervan.

### § 3. De Europese Gemeenschappen (EG)

#### A. DE EG EN DECENTRALE OVERHEDEN

Als het gaat om de regeling van decentrale grensoverschrijdende samenwerking en in het bijzonder het voorzien in juridische grondslagen voor het maken van grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken, is tot op heden de positie van de Raad van Europa en zeker van bepaalde staten, zoals Nederland en de buurlanden, van groter belang dan die van de Europese Gemeenschappen. In het navolgende wordt op de rol van de EG ten aanzien van de decentrale grensoverschrijdende samenwerking ingegaan. Daarbij

49. Zie ook: U. Beyerlin, *Rechtsprobleme (...)*, a.w., p. 226.

50. Voor een korte beschrijving van deze Conference of Local and Regional Authorities in Europe (CLRAE) wordt verwezen naar de MvA betreffende de goedkeuring van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, a.w., p. 14-15 alsmede La Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, vingt années d'action en faveur des pouvoirs locaux et régionaux, Strasbourg 1977.

De CLRAE is als het ware de bestuurlijke pendant - hierin hebben vertegenwoordigerszitting van lokale en regionale overheden - van de in noot 33 van dit hoofdstuk beschreven ambtelijke commissies.

Zie ook: H.G. von Lennep, *Kommunale Mitsprache im Europarat gefährdet*, Stadt und Gemeinde, 5/1993, p. 163-166.

51. Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, 26th session (19-21 March 1991), Resolution 227. Zie ook: Report on the external relations of local and regional authorities, Rapporteur: J.R. Guevara (Doc. CPL (26) 10, Part II Appendix). Vgl. noot 33 van dit hoofdstuk.

wordt, in het licht van het supranationale karakter van de EG en de daaruit mogelijk voortvloeiende consequenties voor decentrale overheden, ook in meer algemene zin op de verhouding EG versus decentrale overheden ingegaan. Aangezien decentrale grensoverschrijdende samenwerking (publiekrechtelijke afspraken) hier het centrale onderwerp vormt, is de beschrijving van de algemene verhouding EG versus decentrale overheden niet als uitputtend bedoeld maar als een schets van de Europese dimensie ten aanzien van (grensoverschrijdende samenwerking tussen) decentrale overheden.

De EG vormen een supranationale rechtsorde. Gemeenschapsrecht kan rechtstreeks doorwerken in het nationale recht van de Lid-staten. Ook decentrale overheden kunnen verplicht zijn de nakoming van Gemeenschapsrecht (verdragsrecht en secundair recht) te garanderen. In deze kan b.v. gewezen worden op een rechtsoverweging van het Hof van Justitie in de zaak Von Colson en Kamann:

"Wel moet worden gepreciseerd, dat de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting der Lid-Staten om het daarmee beoogde doel te verwezenlijken alsook de verplichting der Lid-Staten krachtens artikel 5 EEG-Verdrag om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, voor alle met overheidsgezag beklede instanties in de Lid-Staten gelden, en dus, binnen het kader van hun bevoegdheden, ook voor rechterlijke instanties."<sup>52</sup>

De toenemende Europese dimensie van het binnenlands bestuur is voor decentrale overheden vooral aan de orde als het gaat om de consequenties van EG-beleid voor de dagelijkse praktijk van deze decentrale overheden en waar het de participatie van deze betreft in het Europese besluitvormingsproces. Bij dat laatste staat de belangenbehartiging van de decentrale overheden ten opzichte van de nationale overheid (de Lid-Staat), die formeel aanwezig is op EG-niveau, centraal.<sup>53</sup> De Adviesraad van de Regionale en Plaatselijke Rechtsgemeenschappen is o.a. een adviesinstantie ten behoeve van de Europese Commissie, waarbinnen deze twee aspecten centraal staan.<sup>54</sup> Intensivering van de decentrale grensoverschrijdende samenwerking kan in dit verband een rol spelen en de positie van decentrale overheden in het Europese integratieproces versterken. Hier is belangrijker of binnen de Europese Gemeenschappen de decentrale grensoverschrijdende samenwerking in meer of mindere mate is geregeld. Tot nu toe bestaat er nog geen integrale regeling (à la de EOC).<sup>55</sup> Vooral in de Commissie voor regionaal beleid

52. H.V.J.F.G. Von Colson en Kamann, zaak 14/83, Jur. 1984, p. 1908, r.o 26. Zie ook noot 84 van dit hoofdstuk en de bijbehorende tekst.
53. Zie o.a.: R. Sieben, J. Ziller, De gevolgen van EG-beleid voor decentrale overheden in Nederland, 1989; C. Hauschild, The impact of EC-law on the relation between central government and local and regional authorities, Regelmaat 1991-2, p. 48 e.v.; J.A. Winter, Gevolgen van het Gemeenschapsrecht voor de lagere overheden in Nederland, Regelmaat, 1991-2, p. 52 e.v.; Europa vanuit de praktijk van de decentrale overheden, themanummer Bestuurswetenschappen, 1991/7; REGwijzer: Europese informatie ten dienste van decentrale overheden/Raad der Europese Gemeenten en Regio's, (verschijnt jaarlijks); J.A.M. Hendriks, J.M.E. Traag, Samenwerking tussen provincies op subnationaal niveau, Openbaar Bestuur 1992/1, p. 7 e.v.; M. Zuleeg, Die Stellung der Länder und Regionen im europäischen Integrationsprozess, DVBl. 1992/20, p. 1229 e.v.
54. Zie o.a.: E.P. Woltjer, J.D. Wiersma, De territoriaal gedecentraliseerde overheden en de Europese integratie, in: N.F. Roest, K.J.M. Mortelmans, A.P. Oele, J.H. Boone (red.), Europa binnen het bestuur, 1991, p. 13 e.v. Organisaties als de International Union of Local Authorities (IULA) en de Raad der Europese Gemeenten en Regio's (REGR) participeren hierin.
55. Voor de grensoverschrijdende samenwerking ten aanzien van economische activiteiten zou gewezen kunnen worden op de Verordening van de Raad van 25-7-1985 (2137/85/EEG, PB nr. L 199 van (wordt vervolgd...))

van het Europees Parlement het belang van grensoverschrijdende samenwerking (op regionaal niveau) benadrukt in verslagen en resoluties. De belangrijkste in dit verband zijn:

- *Verslag namens de Commissie voor regionaal beleid, ruimtelijke ordening en vervoer over de ontwerp-resolutie inzake het regionaal beleid van de Gemeenschap ten aanzien van de regio's aan de interne grenzen van de Gemeenschap.* <sup>56</sup> Dit verslag bevat o.a. een ontwerp-voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de vorming van regionale verenigingen voor (vooral economisch-sociale) samenwerking over de grenzen heen (Euroverenigingen). Hier wordt volstaan met op te merken, dat deze Euroverenigingen, bestaande uit ten minste twee plaatselijke of regionale territoriale publiekrechtelijke lichamen dan wel uit rechtspersonen naar publiekrecht, die met zelfstandige bestuurstaken zijn belast, en behorend tot tenminste twee Lid-Staten, rechtspersonen naar Gemeenschapsrecht zouden zijn.
- *Resolutie inzake intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking.* <sup>57</sup> Hierin wordt de Commissie o.a. verzocht om voorstellen te doen inzake de opstelling van een richtlijn betreffende administratiefrechtelijke coördinatie tussen plaatselijke en regionale publiekrechtelijke lichamen en overheden bij grensoverschrijdende problemen.
- *Resolutie over de grensoverschrijdende samenwerking aan de binnengrenzen van de Europese Gemeenschap.* <sup>58</sup> Hierin wordt de Commissie (opnieuw) gevraagd voorstellen te formuleren voor een richtlijn, waarin de Lid-Staten worden verplicht de nodige voorzieningen te treffen voor uitwisseling van gegevens en zorg te dragen voor wederzijds overleg over bestuurlijke maatregelen in grensgebieden die direct of indirect van invloed zijn op de grensgebieden in buurlanden. Hierin wordt de Commissie tevens verzocht bij de Raad een voorstel voor een verordening in te dienen, waarin de Lid-Staten worden verplicht in hun grensregio's bij elk type emissies met grensoverschrijdend effect de normen van het buurland te eerbiedigen, indien deze strenger zijn dan die in eigen land.
- *Verslag namens de Commissie regionaal beleid en ruimtelijke ordening over een ontwikkelingsprogramma voor de grensgebieden tussen Spanje en Portugal.* <sup>59</sup> Hierin wordt o.a. een uiteenzetting gegeven van het belang van de grensregio's voor de Europese eenwording en de communautaire aanpak van dit thema.

55.(...vervolg)

31-7-1985, p. 1) tot instelling van Europese economische samenwerkingsverbanden (EESV). Daarin kunnen ook publiekrechtelijke rechtspersonen participeren. Voor de (publiekrechtelijke) samenwerking, die hier aan de orde is, is deze vorm (van meer vennootschappelijke aard) evenwel niet bedoeld. Zie over het EESV b.v.: M. van Olffen, P.A.J. Beks, Het Europees Economisch Samenwerkingsverband, 1990. Vgl. art. 58 EEG-Verdrag.

56. Doc. 355/76, 25-10-1976, rapporteur H. Gerlach. Zie ook: A.W.H. Meij, C.W.A. Timmermans, Grensregio's en Europees recht, Bestuurswetenschappen, 1980/1, p. 6-8.

57. PB nr. C 127 van 13-4-1984, p. 214.

58. PB nr. C 99 van 13-4-1987, p. 153.

59. Doc. A2-142/88, 1-7-1988, rapporteur M. Chiabrande.



De vermelde parlementaire voorstellen hebben tot nu toe niet geresulteerd - om die reden wordt hierop niet dieper ingegaan - in een algemene regeling, richtlijn respectievelijk verordening, betreffende de decentrale grensoverschrijdende samenwerking. Omdat een algemene regeling van de decentrale grensoverschrijdende samenwerking binnen de EG ontbreekt, wordt in § 3.E. van dit hoofdstuk kort ingegaan op de al dan niet wenselijkheid in deze van een richtlijn c.q. verordening.

Er bestaan wel een aantal milieurichtlijnen, waarin specifieke bepalingen opgenomen zijn over b.v. de coördinatie tussen overheden aan weerszijden van de grens. De bepalingen uit de betreffende richtlijnen worden hier besproken (§ 3.D.). Hieraan voorafgaand wordt kort op het EEG-Verdrag ingegaan, waarin een mogelijke basis voor decentrale grensoverschrijdende samenwerking gelegen kan zijn. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar het EG-regionaal beleid, dat raakvlakken heeft met de decentrale grensoverschrijdende samenwerking (§ 3.B.). Tevens wordt gezien of de decentrale grensoverschrijdende samenwerking nadere aandacht heeft gekregen in het Verdrag betreffende de Europese Unie (§ 3.C.).

## B. HET EEG-VERDRAG <sup>60</sup>

De primaire doelstelling van de Europese Gemeenschap is, blijkens artikel 2 EEG-Verdrag, een economische. Dit artikel luidt: "De Gemeenschap heeft tot taak, door het instellen van een gemeenschappelijke markt en het geleidelijk nader tot elkaar brengen van het economische beleid van de Lid-Staten te bevorderen de harmonische ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, een gestadige en evenwichtige expansie, een grotere stabiliteit, een toenemende verbetering van de levensstandaard en nauwere betrekkingen tussen de in de gemeenschap verenigde Staten." Decentrale grensoverschrijdende samenwerking zou een middel kunnen zijn voor het verwezenlijken van het Europese integratiestreven. Artikel 3 EEG-Verdrag, dat de middelen aangeeft ter bereiking van deze doelstelling, noemt de decentrale grensoverschrijdende samenwerking evenwel niet. Hoewel het EEG-verdrag geen expliciete regeling bevat, kan een beginsel als Gemeenschapstrouw, neergelegd in artikel 5 EEG-Verdrag, wellicht enige betekenis in deze toekomen: "De Lid-Staten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit het EEG-Verdrag of uit handelingen van de instellingen van de Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij vergemakkelijken de vervulling van haar taak. Zij onthouden zich van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen." Hier is van groot belang, dat onder de term Lid-Staten in beginsel ook de gedecentraliseerde overheden vallen, indien deze een taak in de uitvoering van het Gemeenschapsrecht hebben. <sup>61</sup> Dit zal, zoals aangegeven wordt sub § 3.D. van dit hoofdstuk, met name het geval zijn waar het de uitvoering van het (rechtstreeks werkende) secundaire gemeenschapsrecht betreft. Vooral in dat perspectief zou het niet-samenwerken tussen (decentrale) overheden, daar waar er b.v. richtlijnen zijn die tot

60. Hier staat het Verdrag tot oprichting van de EEG centraal en wordt gezien de geringe relevantie van het EGKS- en Euratom-Verdrag op deze laatste twee niet ingegaan.

61. Vgl. noot 52 van dit hoofdstuk en de bijbehorende tekst. Zie b.v. K.J.M. Mortelmans, Europees materieel recht: De hoofdlijnen geschetst voor het binnenlands bestuur, in: N.F. Roest, et al., a.w. p. 58.

samenwerking tussen Lid-staten verplichten, kunnen conflicteren met de strekking van artikel 5 EEG-Verdrag.<sup>62</sup>

Aangezien (grensoverschrijdende) samenwerking o.a. ten doel heeft dat de samenwerkende partijen zaken op een zelfde wijze aanpakken c.q. regelen, kan hiermee bijgedragen worden aan het opheffen van verschillen in behandeling. Het kan daarmee een instrument zijn in het kader van artikel 7 EEG-Verdrag, op basis waarvan iedere discriminatie (binnen het ruimtelijk geldingsbereik van een nationale regeling) op grond van nationaliteit (b.v. inzake het aanbestedingsbeleid) is verboden.<sup>63</sup>

Binnen de realisering van de doelstelling van de EG, speelt het regionaal beleid een belangrijke rol. Het regionaal EG-beleid heeft raakvlakken met de decentrale grensoverschrijdende samenwerking, daar waar de sociaal-economische ontwikkeling van en de samenhang tussen regio's (artikel 130 A EEG-Verdrag) - grensregio's vormen een belangrijke categorie in deze - in het geding zijn.<sup>64</sup> De EG-structuurfondsen (met name: het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), gebaseerd op artikel 130C EEG-Verdrag) vormen belangrijke instrumenten in deze.<sup>65</sup> Een recente vorm van financiële ondersteuning, overigens via de Lid-Staten, van activiteiten (in het kader van de voltooiing van de interne markt) van grensregio's (in bepaalde grensgebieden), geschiedt op basis van Interreg.<sup>66</sup> Artikel 4 Interreg onderscheidt een drietal soorten van acties:

- a) de gezamenlijke opstelling en uitvoering van grensoverschrijdende programma's;
- b) de invoering van maatregelen ter verbetering van informatie-uitwisseling tussen overheidsinstanties, particuliere organisaties en groeperingen aan weerszijden van grenzen en tussen grensgebieden onderling;
- c) de oprichting van gezamenlijke institutionele en administratieve structuren om samenwerking te steunen en te bevorderen.

62. Zie over de reikwijdte van artikel 5 EEG-Verdrag: Dr. Ole Due, Artikel 5 van het EEG-Verdrag, Een bepaling met een federaal karakter, SEW 5 (1992), p. 355-366.

63. Artikel 7 EEG-Verdrag is met name van belang wat betreft de grensoverschrijdende inspraakmogelijkheden en rechtsbescherming. In dit verband wordt volstaan met een verwijzing naar de bespreking door Jans van o.a. artikel 7 EEG-Verdrag als mogelijke grondslag voor een non-discriminatoire milieubeleid, J.H. Jans, Grensoverschrijdend milieurecht, 1987, p. 23-45.

64. Zie in deze b.v.: Resolutie van het Europees Parlement over een schema voor de ruimtelijke ordening, PB nr. C 10 van 16-1-1984, p. 115; Verslag namens de Commissie regionaal beleid en ruimtelijke ordening over het regionaal beleid van de Gemeenschap en de rol van de regio's, Doc. A2-218/88/deel B, 21-10-1988 (meerdere rapporteurs). Hierin is o.a. het Communautair Handvest voor de regionalisering opgenomen.

Voor de relatie milieubeleid (art. 130R EEG-verdrag) en decentrale grensoverschrijdende samenwerking wordt verwezen naar het gestelde § 3.D van dit hoofdstuk.

65. Zie ook Verordening 4254/88/EEG van de Raad van 19-12-1988 tot vaststelling van toepassingsbepalingen voor Verordening 2052/88/EEG met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, PB nr. L 374, 31-12-1988, p. 15.

66. Mededeling C (90) 1562/3 aan de Lid-Staten tot vaststelling van richtsnoeren voor operationele programma's van de Lid-Staten in het kader van een initiatief van de Gemeenschap betreffende grensgebieden, PB. nr. C 215 van 30-8-1990, p. 4. Voor de (nationale) verdeling van de Interreg-gelden, zie: Besluit van 18-3-1993, houdende regels inzake de verstreking van uitkeringen in het kader van de co-financiering van Interreg-projecten in 1993 en 1994 (Besluit uitkeringen Interreg 1993/1994), Stb. 1993, 173. Zie voor een bespreking van o.a. Interreg: P.L.J.M. van Run, A.H. Verheij, Regio's in Europa/Europese Fondsen, in: N.F. Roest et al., a.w., p. 135; H.H.M. Jeurissen, Europese steunverlening, Bestuurswetenschappen, 1991/7, p. 504 e.v.; K. Sevinga, Europese integratie, Kansen voor de decentrale overheid, Publiek domein, 1990, p. 335 e.v.

O.a. programma's voor de preventie en de bestrijding van vervuiling, de verwerking van afval, milieubehoud en de controle van milieunormen van nieuwe industrievestigingen in grensgebieden komen voor financiering in aanmerking. Mede in dit verband zijn de grensoverschrijdende actieprogramma's, zoals die voor in ieder geval de Belgisch-Nederlandse en Duits-Nederlandse grensregio's zijn opgesteld, van belang. Bij het EG-regionaal beleid gaat het om de financiering van activiteiten van (grensoverschrijdende) regio's en niet om inhoudelijke regelgeving betreffende (grensoverschrijdende) publiekrechtelijke samenwerking tussen regio's.<sup>67</sup>

### C. HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE<sup>68</sup>

In het (nog niet in werking getreden) Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: Verdrag van Maastricht) wordt de decentrale publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking niet expliciet geregeld. De mogelijke grondslagen, zoals die in het EEG-verdrag zijn opgenomen en § 3.D. aangegeven worden, zijn niet aangevuld met nadere regels. Het accent blijft, behoudens het voorziene gemeenschappelijk buitenlandse- en defensiebeleid, in het Verdrag van Maastricht gericht op sociaal-economische samenwerking op het niveau van de Lid-Staten. Zo gaat het in artikel B (titel I) juncto titel VI Verdrag van Maastricht, dat voorziet in de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, niet om de decentrale grensoverschrijdende samenwerking. Het is in eerste instantie aan de Lid-Staten zelf daar nadere regels over te maken. Dit geldt in beginsel ook voor de politieke samenwerking, waarvoor ook de bij het Verdrag behorende Verklaring betreffende politieke samenwerking van belang is.

Met de geplande instelling op basis van artikel 198A t/m C EEG-Verdrag van het raadgevende Comité van de Regio's, bestaande uit vertegenwoordigers van regionale en lokale lichamen, kan hun positie in het kader van de Europese integratie versterkt worden en kan daarmee wellicht ook de grensoverschrijdende publiekrechtelijke samenwerking bevorderd worden.<sup>69</sup> Overigens moet nog afgewacht worden of de lokale overheden even sterk vertegenwoordigd zijn in het Comité van de Regio's als de regio's.<sup>70</sup>

67. Voor een bespreking van het regionale beleid in samenhang met het milieubeleid, zie: M. Prieur (red.), *Europe des Régions et Environnement*, 1988.

68. Maastricht, 7-2-1992, Trb. 1992, nr. 74. Waarschijnlijk zal dit verdrag in het najaar van 1993 in werking treden.

69. Zie voor de samenstelling van de Nederlandse delegatie, MvA, Goedkeuring van het op 7 februari 1992 te Maastricht tot stand gekomen verdrag betreffende de Europese Unie met protocollen, een overeenkomst betreffende de sociale politiek tussen de lidstaten van de EG, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, en verklaringen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22647 (R 1437), nr. 13, p. 57-58.

70. Zie b.v.: R. von Ameln, *Auswirkungen des Europäischen Binnenmarktes auf Kommunalpolitik und Kommunalrecht der EG-Mitgliedstaaten*, Am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, DVBl. 1992/8, p. 478; H-J. Blanke, a.w., p. 828 e.v.

## D. HET SECUNDAIRE EG-MILIEURECHT

### 1. Algemeen

Verplichtingen inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking zullen veeleer uit verordeningen en richtlijnen voortvloeien dan uit EG-verdragsrecht. De belangrijkste algemene grondslagen voor het secundaire EG recht zijn de artikelen 100, 100A en 235 EEG-Verdrag. Voor het milieubeleid zijn in deze de artikelen 130 R-T EEG-verdrag van belang.<sup>71</sup>

Artikel 100 EEG-Verdrag bepaalt dat de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie richtlijnen vaststelt voor het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten welke rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt. Artikel 100A regelt hetzelfde, zij het dat het daar om een gekwalificeerde meerderheid gaat en het de interne markt betreft. Van een ruimere strekking en daardoor wellicht eerder van toepassing op een mogelijke algemene regeling inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking is artikel 235 EEG-Verdrag. Het bepaalt:

"Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de Vergadering de passende maatregelen."<sup>72</sup>

In het kader van het milieubeleid (artikel 130 R-T EEG-Verdrag) kan eveneens door de Gemeenschap opgetreden worden. Artikel 130 S bepaalt:

"Op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europese Parlement en het Economisch en Sociaal Comité besluit de Raad met een eenparigheid van stemmen omtrent het optreden van de Gemeenschap. De Raad bepaalt op de in de eerste alinea bepaalde wijze welke besluiten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen worden genomen."

EG-harmonisatieregelingen op basis van de voorgaande verdragsbepalingen - ik laat hierbij in het midden welke grondslag daadwerkelijk wordt gehanteerd, maar die van artikel 235 en 130S EEG-Verdrag liggen wellicht het meest voor de hand - kunnen aspecten van decentrale grensoverschrijdende samenwerking bevatten.<sup>73</sup> Op milieuterrein is er binnen de Europese Gemeenschappen een aantal richtlijnen tot stand gekomen, waaruit samenwerkingsverplichtingen tussen aan de Lid-Staten ondergeschikte besturen (kunnen) voortvloeien.<sup>74</sup> In het navolgende wordt gezien of de desbetreffende

71. Zie ook noot 83 van dit hoofdstuk, waar artikel 30 EEG-verdrag als grondslag voor informatieverschaffing door overheden aan de orde is.

72. In het in noot 56 van dit hoofdstuk genoemde verslag (p. 88) werd artikel 235 EEG-Verdrag als de grondslag voor de betreffende verordening gezien.

73. Het gaat hier derhalve niet om richtlijnen waarin (aan decentrale overheden) andere dan grensoverschrijdende samenwerkingsverplichtingen zijn toebedeeld, b.v. in het kader van de vergunningverlening. Zie hierover b.v.: HvJEG, 29-3-1990, M en R 1992 7/8, p. 430 e.v.

74. Ik beperk mij hier tot een bespreking van de belangrijkste milieurichtlijnen. Overigens staan door de EG gesloten verdragen hiermee in beginsel op één lijn. Op basis van artikel 228 EEG-Verdrag zijn de door de EG gesloten internationale verdragen behalve voor de Gemeenschap ook verbindend voor de Lid-Staten (zie b.v. HvJEG, zaak 87/75, Brescani, Jur. 1976, p. 129). De besluiten van de Raad tot sluiting van verdragen vallen onder het begrip 'handeling' in artikel 177 EEG-Verdrag, zie: L.J. Brinkhorst, R. Barents, Grondlijnen van Europees recht, 5e druk, 1990, p. 170.

(wordt vervolgd...)

samenwerkingsbepalingen te plaatsen zijn in het kader van (grondslagen voor) publiek-rechtelijke afspraken tussen decentrale overheden. Voordat hiertoe wordt overgegaan, dient nog een drietal zaken vermeld te worden. In de eerste plaats kan gesteld worden, dat het in de regel de Lid-Staten (de centrale overheden) zijn die in nationale (al dan niet formele) wetgeving tot de implementatie van richtlijnen overgaan. Hoewel niet uitgesloten, zal er mijns inziens niet snel een praktijk ontstaan, waarbij het de decentrale overheden (voor de deelstaten in federale staten geldt wellicht een uitzondering) zelf zijn, die b.v. via algemeen verbindende voorschriften de implementatie van richtlijnen kunnen bewerkstelligen.<sup>75</sup> Ten tweede zij benadrukt dat het overgrote deel van de betreffende richtlijnen inmiddels al omgezet moet zijn in het nationale recht van de Lid-Staten, omdat de termijn voor omzetting is verstreken. Hier is niet in extenso onderzocht of en hoe precies de genoemde samenwerkingsbepalingen in het nationale recht zijn omgezet. Dit heeft, daarmee al vooruitlopend op het karakter van de desbetreffende

74.(...vervolg)

Het voorgaande impliceert, dat er samenwerkingsverplichtingen voor decentrale overheden kunnen voortvloeien uit door de EG gesloten verdragen. Met name op het terrein van de natuurbescherming zijn de EG partij, evenals de meeste Lid-Staten overigens, bij een aantal verdragen, zoals het Verdrag van Ramsar, het Verdrag van Bonn en het Verdrag van Bern. Vooral het Verdrag van Bern voorziet in samenwerking, die met name ook voor decentrale overheden van belang kan zijn. De Verdragen van Bonn (art. II.3 sub c) en Ramsar (art. 5) kennen ook samenwerkingsverplichtingen, maar veeleer op het niveau van de staten dan op het niveau van decentrale overheden.

\* Het Verdrag van Bern (zie verder noot 124 e.v. van dit hoofdstuk):

artikel 4: "4. De Verdragsluitende Partijen verbinden zich ertoe hun inspanningen ter bescherming van de in dit artikel bedoelde natuurlijke leefmilieus voor zover nodig te coördineren wanneer deze zijn gelegen in gebieden die zich over de landsgrenzen uitstrekken."

Artikel 11: "1. Bij de uitvoering van de bepalingen van dit Verdrag verbinden de Verdragsluitende Partijen zich ertoe:

a. samen te werken telkens wanneer dit wenselijk en noodzakelijk is en met name wanneer deze samenwerking de doeltreffendheid zou kunnen verhogen van de maatregelen, genomen krachtens de andere artikelen van dit Verdrag;"

In de belangrijkste natuurbeschermingsrichtlijnen van de EG is niet expliciet in dergelijke samenwerking voorzien (Richtlijn van de Raad van 2-4-1979 inzake het behoud van de vogelstand, 79/409/EEG, PB. Nr. L 103 van 25-4-1979, p. 1; Richtlijn van de Raad van 21-5-1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, 92/43/EEG, PB. Nr. L 206 van 22-7-1992, p. 7.

75. Implementatie dient in beginsel door middel van algemeen verbindende voorschriften (van de rijksoverheid) te geschieden en b.v. niet door richtlijnen, circulaires e.d.

Zie b.v. het Wetsvoorstel tot versnelling van de implementatie van EG-richtlijnen, Tweede Kamer 1991-1992, 22690, nrs. 1 e.v.; Zie hierover, I. Sewandono, Wetsvoorstel tot versnelling van de implementatie van EG-richtlijnen, NJB 1992/36, p. 1172-1175.

Vgl. b.v. de bepalingen 5.4 en 8.43 juncto 8.44 Wet milieubeheer. Hier wordt het primaat bij de rijksoverheid gelegd.

Vgl. het regeringsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten 'Implementatie van EG-regelgeving in de nationale rechtsorde', Uitvoering van EG-richtlijnen, TK 1990-1991, 21109, nrs. 33 en 34, p. 6. Daarin wordt aangegeven, dat het kabinet waar nodig meer aandacht zal schenken aan implementatietaken en -mogelijkheden van de decentrale overheden. In het nadere standpunt van het kabinet inzake voormeld advies wordt dit herhaald en wordt ten aanzien van de reeds bestaande EG-regelgeving vooral gewezen op de naleving hiervan door decentrale overheden. In dit verband is in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg een EG-informatiepunt opgericht. Overigens wijst de regering erop, dat de controle op de naleving het beste kan verlopen via het reguliere (repressieve) toezicht, Uitvoering van EG-richtlijnen, a.w., nr. 43, p. 8.

samenwerkingsbepalingen, te maken met het gegeven dat deze in de regel niet het maken van publiekrechtelijke afspraken betreffen. De samenwerking in de meeste van de genoemde richtlijnen betreft informatieverschaffing en in bepaalde gevallen consultatie. Daar waar er al sprake is van een plicht *tot* genoemde vormen van samenwerking, is het niet zo dat *als gevolg van* die samenwerking daadwerkelijk verplichtingen voor partijen in het leven geroepen worden. Voor zover nagegaan, zijn de hier te behandelen richtlijnen in de regel omgezet, maar zijn juist de grensoverschrijdende samenwerkingsbepalingen uit de betreffende richtlijnen niet altijd expliciet terug te vinden in het nationale recht van België, Nederland en Duitsland.<sup>76</sup> Daar waar deze omgezet zijn, is de samenwerking vaak niet nader uitgewerkt. Ten aanzien van de implementatie van één van de belangrijkste richtlijnen, namelijk die inzake de milieu-effectbeoordeling, die in § 3.D.2 uitgebreid wordt beschreven, wordt een en ander geïllustreerd. Er is o.a. voor deze richtlijn gekozen, omdat juist inzake milieu-effectrapportage de grensoverschrijdende (decentrale) samenwerking zich steeds verder begint uit te kristalliseren. In de derde plaats zij nog het volgende opgemerkt. Daar waar de omzetting van de samenwerkingsbepalingen niet dan wel onjuist heeft plaatsgevonden, dient het nationale recht geïnterpreteerd te worden in overeenstemming met het gemeenschapsrecht (met name de richtlijnen) en desnoods buiten toepassing te blijven bij strijd hiermee. Om die reden wordt, in het in de bijlage vermelde overzicht van relevante samenwerkingsbepalingen uit milieurichtlijnen, de integrale (Nederlandstalige) tekst ervan en niet de eventuele omgezette wetgeving weergegeven.

Naar aanleiding van de in de bijlage opgenomen inventarisatie van samenwerkingsverplichtingen op basis van de belangrijkste EG-milieurichtlijnen zijn de volgende twee algemene opmerkingen van belang:

- Over de aard van de samenwerking kan het volgende gesteld worden.

Vier van de twintig genoemde richtlijnbeoordelingen hebben betrekking op lozingen van bepaalde stoffen, die de wateren van meer dan één Lid-Staat beïnvloeden. Zij schrijven *harmonisatie van toezichtsprocedures* voor. In de meeste overige richtlijnen, inzake vooral water- en luchtverontreiniging, is *overleg* voorgeschreven. Vijf richtlijnbeoordelingen bevatten een *informatieplicht*. De richtlijn inzake milieu-effectbeoordeling is een voorbeeld van een richtlijn, die zowel een informatie- als overlegplicht tussen overheden onderling creëert. Van de twintig genoemde richtlijnen heeft er één, namelijk de drinkwaterrichtlijn, betrekking op de zogenaamde reflexwerking.<sup>77</sup> Iedere Lid-Staat dient deze richtlijn toe te passen zonder onderscheid op nationale en grensoverschrijdende wateren.

In het merendeel gaat het in de genoemde richtlijnbeoordelingen om overleg- en informatieverplichtingen.<sup>78</sup> Dit zijn geen vormen van samenwerking die als publiekrechtelijk-

76. Met name tussen de Duitse Länder en de Belgische Gewesten, die belangrijke milieubevoegdheden hebben, zouden op dit punt verschillen kunnen bestaan.

77. De erkenning door Lid-staten van kwetsbare gebieden buiten hun nationale rechtsgebied, zoals geregeld in de richtlijn inzake stedelijk afvalwater, kan wellicht ook in dit kader geplaatst worden. De reflexwerking is niet zozeer een vorm van samenwerking maar eerder een grondslag voor samenwerking. Zie hierover hoofdstuk 1.

78. Zie ook J.H. Jans, Europees milieurecht in Nederland, a.w., p. 197-211.

ke afspraken zijn te kwalificeren. Bij het harmoniseren van toezichtsprocedures, waar een wederzijdse afstemming dient plaats te vinden, zou wel van publiekrechtelijke afspraken gesproken kunnen worden;

- In geen enkele van de vermelde richtlijnbepalingen worden de decentrale overheden - er wordt steeds gesproken van '(Lid)-Staten' - expliciet genoemd.<sup>79</sup> Daarbij is inhoudelijk niets geregeld over door wie en hoe precies die samenwerking tussen Lid-Staten dient plaats te vinden.

De samenwerkingsvormen zoals die in de genoemde richtlijnbepalingen voorkomen, betreffen in de regel alleen iets tussen overheden. Hierom en omdat er eigenlijk steeds een nadere uitwerking in het nationale recht of wellicht in een regeling tussen meer Lid-Staten van vooral het overleg en zeker ook de harmonisering van toezichtsprocedures kan/dient plaats te vinden, kan een burger niet zonder meer genoemde samenwerkingsvormen bij de rechter afdwingen. Zouden genoemde samenwerkingsbepalingen rechtstreekse werking hebben, dan was dit anders. Over de rechtstreekse werking stelde het Hof in o.a. de Marshall zaak: "Er zij aan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof (met name het arrest van 19-1-1982, zaak 8/81, Becker, Jurispr. 1982, p. 53) in alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, particulieren gerechtigd zijn om hierop een beroep te doen tegenover de staat, wanneer deze hetzij verzuimt de richtlijn binnen de gestelde termijnen in het nationale recht ten uitvoer te leggen, hetzij dit op onjuiste wijze doet."<sup>80</sup> Daar waar er discretionaire bevoegdheden bestaan voor de overheden b.v. om samenwerking een bepaalde vorm te geven, kan een particulier zich waarschijnlijk niet snel op dergelijke bepalingen beroepen c.q. kan de rechter deze niet toepassen.<sup>81</sup> In de uit-

79. Zo bevat ook het in mei 1992 door de Commissie bij de Raad ingediende voorstel betreffende een beleidsplan en actieprogramma van de Gemeenschap inzake het milieu en duurzame ontwikkeling, (COM (92 def deel I, II en III), weinig ten aanzien van lokaal en regionaal milieubeleid. Op p. 29 wordt gesteld: "Lokale en regionale overheidsinstanties spelen een zeer belangrijke rol bij het streven naar duurzame ontwikkeling via de uitoefening van hun officiële functie als 'bevoegde instantie' voor veel van de bestaande richtlijnen en verordeningen en in de context van de praktische toepassing van het subsidiariteitsbeginsel."

Het woord 'grensoverschrijdend' komt maar zeer sporadisch voor in het vijfde milieu-actieprogramma. Men zou dit op zijn minst mogen verwachten daar waar op p. 54 wordt gesteld: "individuele burgers en belangengroepen moeten een reële mogelijkheid hebben om in rechte op te treden om hun rechtmatige belangen te verdedigen en ervoor te zorgen dat de milieuvoorschriften worden nageleefd en aan illegale praktijken een einde wordt gemaakt". Het woord grensoverschrijdend wordt gebruikt op p. 92 ten aanzien van ondersteuning van regionale (in de zin van: submondiale) initiatieven van de Raad van Europa (verdrag inzake wettelijke aansprakelijkheid) en ECE (b.v. verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdende context).

80. HvJEG, Marshall, zaak 152/84, Jur. 1986, p. 747, r.o. 46.

81. Lauwaars en Timmermans geven een duidelijke beschrijving van het leerstuk van de directe werking van gemeenschapsrecht. De discretionaire bevoegdheid achten zij het beslissende criterium in deze (p. 28). Zij leggen een relatie met de verhouding rechter - bestuur: "In deze optiek werkt een bepaling van gemeenschapsrecht rechtstreeks, indien de nationale rechter tot toepassing van deze bepaling in staat is zonder op de stoel van het communautaire of nationale bestuur te gaan zitten." (p. 30). Zij geven eveneens een duidelijke beschrijving van de met het leerstuk van de directe werking samenhangende voorrang van het gemeenschapsrecht (p. 33-38). Het voert te ver dit hier nader te bespreken, R.H. Lauwaars, C.W.A. Timmermans, Europees Gemeenschapsrecht in kort bestek, tweede herziene druk, 1991. Voor de positie van de nationale rechter, zie ook: T.M. Snoep, De nationale rechter, een vooruitgeschoven EG-post?, NJB 1992/8, p. 161-164.

spraak van het Hof in de zaak Ryborg is bepaald, dat wanneer er een ruime beoordelingsmarge voor overheden bestaat voor het voeren van overleg, rechtstreekse werking afwezig is en particulieren zich derhalve hierop niet voor de nationale rechter kunnen beroepen.<sup>82</sup>

De redactie van de meeste van de hier genoemde samenwerkingsbepalingen laat evenwel geen beoordelingsmarge voor het voeren van overleg. De Lid-Staten zijn op basis van de desbetreffende bepalingen mijns inziens zonder meer verplicht in elk individueel geval het desbetreffende overleg aan te gaan. De overlegverplichtingen op basis van de genoemde milieuriichtlijnen gaan derhalve verder dan die in de Ryborg zaak. Of deze (daar waar geen implementatie heeft plaatsgevonden) rechtstreekse werking voor burgers hebben, is thans niet met zekerheid te zeggen. Het lijkt mij niet uitgesloten dat daar waar geen overleg (tussen overheden) heeft plaatsgevonden de rechter b.v. een eventuele vergunning zal vernietigen. Overleg kan immers van invloed zijn op het al dan niet verlenen van de vergunning e.d. en dus van invloed zijn op b.v. de positie van de vergunninghouder of derde-belanghebbenden.<sup>83</sup> Het procedurele karakter van de samenwerking zal hier mijns inziens niet per se hoeven te leiden tot het niet aannemen van rechtstreekse werking. Of de rechter hetzelfde zal doen, daar waar het om harmonisering van toezichtsprocedures gaat, laat zich niet zeggen. Hier geldt nog veel meer dan bij het verplicht voeren van overleg, dat wetgeving aangepast dient te worden e.d. Voor de informatieplicht zal waarschijnlijk ongeveer hetzelfde gelden als voor het overleg. Daar waar geen informatieverstrekking plaatsvindt, zou een burger het verstrekken van die informatie mogelijk met succes kunnen inroepen bij de rechter.

Het is de vraag of daar waar de decentrale overheden b.v. uitvoeringstaken hebben, hetgeen op het terrein van het milieu zeker voor Nederland maar ook de andere Lid-staten het geval is, aan de Lid-Staat opgelegde verplichtingen, die niet zijn geïmplementeerd, door deze decentrale overheden zelf gerealiseerd dienen te worden. Daar waar wel implementatie (van rechtstreeks werkende richtlijnen) heeft plaats gevonden is dit het geval. Daar impliceert, aldus de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Fratelli-Constanzo, het supranationale EG-recht dat de decentrale overheden zelf (los van de Lid-Staat) de voorrang van het rechtstreeks werkende Gemeenschapsrecht dienen te verzekeren en daarmee strijdig nationaal recht buiten toepassing moeten laten.<sup>84</sup> In het licht van de geest van de genoemde richtlijnbeepalingen, dient er in bepaalde situaties samengewerkt te worden. Dit kan begunstigend werken voor burgers.<sup>85</sup> Vooral de

82. HvJEG, Ryborg, zaak C-297/89, Jur. 1991, p. I-1976.

83. Vgl. College van Beroep voor het Bedrijfsleven, 13-11-1992, no. 91/2548/060/029. In deze uitspraak werd van de Nederlandse overheid, weliswaar in het kader van artikel 30/36 EEG-verdrag, verlangd (in het kader van een af te geven besluit aan een burger) bepaalde technische informatie in te winnen bij buitenlandse (in casu Franse) autoriteiten.

84. HvJEG, Fratelli Constanzo, zaak 103/88, Jur. 1989, p. 1870 en 1871. Zie ook: J.A. Winter, a.w., p. 56; K. Sevinga, WK Voetbal 1990, EG-recht en lokaal bestuur, Publiek Domein, 1990, p. 198.

85. Hier wordt niet nader ingegaan op de problematiek, dat bij niet-implementatie van de richtlijnen deze in beginsel slechts in de relatie burger jegens de overheid (en niet andersom) ingeroepen kunnen worden (HvJEG, Kolpinghuis, zaak 60/86, Jur. 1987, p. 3696 e.v.) en in de relatie burger-burger in beginsel helemaal niet gelden (HvJEG, Marshall, zaak 152/84, Jur. 1986, p. 745 e.v.). Zie in deze: H-J. Papier, Direkte Wirkung von Richtlinien der EG im Umwelt- und Technikrecht, Verwaltungsverfahrenrechtliche Probleme des nationalen Vollzuges, DVBl. 1993/15, p. 810 e.v.



overleg- en informatieplicht kan zonder meer door deze decentrale overheden in het kader van hun sectorbevoegdheden feitelijk uitgevoerd worden. Daar waar deze sectorbevoegdheden afwezig zijn en voor de harmonisatie van toezichtsprocedures, waarvoor wijziging van wetgeving aan de orde zal zijn, is dit anders. Er bestaan dan geen bevoegdheden voor de decentrale overheden. Het lijkt mij niet onmogelijk, dat als de rechtstreekse werking van de overleg- en informatieverplichtingen wordt aangenomen, de jurisprudentie in de zaak *Fratelli Constanzo* doorgetrokken zou kunnen worden naar situaties waarin geen implementatie heeft plaats gevonden. Dit zou dan betekenen dat de decentrale overheden, hoewel niet expliciet genoemd in de richtlijnen, deze op het punt van overleg en informatie dienen toe te passen. Hieraan doen mijns inziens niet af de gevallen, waar wel geïmplementeerd is en de centrale overheid in plaats van de decentrale overheden bevoegd is verklaard. Zoals aangegeven staat hier veel meer het EG-perspectief voorop en is niet, behalve voor de richtlijn inzake milieu-effectbeoordeling, in extenso nagegaan of en in hoeverre, daar waar de samenwerkingsbepalingen geïmplementeerd zijn, centrale dan wel decentrale overheden tot samenwerking bevoegd zijn.<sup>86</sup>

Tot slot kan hier ten aanzien van eventuele gerechtelijke actiemogelijkheden van decentrale overheden om grensoverschrijdende samenwerking te bewerkstelligen, zoals in de desbetreffende richtlijnen voorzien, het volgende opgemerkt worden. De decentrale overheden kunnen in beginsel niet zelf in deze een procedure voor het Hof van Justitie starten (artikel 173 EEG-Verdrag), indien de (decentrale) overheden aan de andere kant van de grens niet in overleg willen treden c.q. geen informatie wensen te verschaffen. Indien zij actie wensen te ondernemen - dit kan pas nadat de termijn voor implementatie is verstreken -, dienen zij de samenwerking via de nationale rechter (van de andere staat) af te dwingen. Dit geldt ook voor burgers die in conflict raken met hun (buitenlandse) decentrale overheden. Het moet dan wel om rechtstreeks werkende normen gaan. De ene Lid-Staat kan een procedure aanhangig maken bij het Hof van Justitie jegens de andere Lid-Staat (art. 170 EEG-verdrag). Maar dat gebeurt niet vaak. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn, indien de andere Lid-Staat weigert (een regeling inzake verplicht) overleg te voeren. Daarnaast blijft uiteraard de mogelijkheid bestaan, dat de Commissie (wegens niet nakoming van Gemeenschapsverplichtingen op basis van de richtlijn) een procedure aanhangig maakt bij het Hof tegen de betreffende Lid-Staat. Slechts de Lid-Staten en niet de decentrale overheden kunnen gemeenschapsrechtelijk gezien aansprakelijk gesteld worden door de Commissie (artikel 169 EEG-Verdrag).

Daar waar burgers (of decentrale overheden zelf) bij de nationale rechter terecht komen, kan/dient de nationale rechter het Hof van Justitie bij zijn oordeel te betrekken (artikel 177 EEG-Verdrag). Overigens is het aan de nationale rechter om op basis van zijn beoordelingsvrijheid het ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde nationale recht in overeenstemming met de eisen van gemeenschapsrecht uit te leggen en toe te passen. Het

86. Zie b.v.: G. Bennett, J.H. Jans, De gevolgen van Europese eenwording voor het milieubeleid van lagere publiekrechtelijke organisaties, in: N.F. Roest et al., a.w., p. 274 e.v.  
Hier wordt ook niet nader ingegaan op de problematiek van mogelijk verdergaande regelingen op nationaal niveau in het licht van artikel 100A lid 4 dan wel artikel 130T EEG-Verdrag.

gaat hier om de zogenaamde richtlijnconforme interpretatie.<sup>87</sup> Daar waar het nationale recht geheel ontbreekt wordt dit uiteraard moeilijk.

## 2. Decentrale grensoverschrijdende samenwerking inzake milieu-effectrapportage

### a. De richtlijn inzake milieu-effectbeoordeling

Met name de milieu-effectrapportage (in grensgebieden) vormt een goede illustratie van de positie van (decentrale) overheden als het gaat om samenwerking over de grenzen. Artikel 7 van de richtlijn betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna: Mer-richtlijn<sup>88</sup>) bevat de volgende samenwerkingsbepaling:

"Wanneer een Lid-Staat constateert dat een project aanzienlijke effecten kan hebben op het milieu in een andere Lid-Staat, of wanneer een Lid-Staat die aanzienlijke effecten zou kunnen ondervinden hierom verzoekt, doet de Lid-Staat op welks grondgebied het project wordt voorgesteld, de krachtens artikel 5 verzamelde informatie aan de andere Lid-Staat toekomen op hetzelfde moment als hij deze informatie ter beschikking stelt aan zijn eigen onderdanen. Deze informatie dient als grondslag voor het in het kader van de bilaterale betrekkingen van beide Lid-Staten eventueel noodzakelijk overleg op basis van wederkerigheid en op voet van gelijkwaardigheid."

Deze bepaling is vooral in de Duitse literatuur uitvoerig beschreven, b.v. ten aanzien van de precieze reikwijdte van de informatie en consultatie, waarop beide aspecten betrekking moeten c.q. kunnen hebben, e.d.<sup>89</sup> Hier gaat het slechts om de mogelijke rol van decentrale overheden aan te geven.

Artikel 7 van de Mer-richtlijn noemt decentrale overheden niet als zodanig. Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden, dat de decentrale overheden niet gerechtigd zijn bedoelde samenwerking in de praktijk, daar waar zij bevoegd gezag zijn, toe te passen: "Wenn anders gewollt gewesen war, hätte dies die Richtlinie sicher geregelt, etwa dahingehend, dass - was denkbar und vielleicht sogar naheliegend gewesen wäre - die zuständige(n) Behörde(n) i.S.d. Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie als auch für die Konsultationen zuständig erklärt werden, wie dies in Art. 7 S. 2 des Richtlinienvorschlages noch vorgesehen war."<sup>90</sup> Hoewel in het licht van de redactie artikel 7 Mer-richtlijn verplichte samenwerking tussen staten beoogt, is een rol van decentrale overheden ten aanzien van de hierin genoemde grensoverschrijdende samenwerking niet uitgesloten. Voor het geval artikel 7 Mer-richtlijn niet geïmplementeerd is in het nationale recht (en als rechtstreeks-werkend kan worden beschouwd), kan volstaan worden met een verwijzing naar het gestelde in dit verband § 3.D.1 van dit hoofdstuk. Daar waar deze richtlijnbeepaling wel geïmplementeerd is, is nader onderzoek noodzakelijk voor de vaststelling van de rol in deze voor decentrale overheden.

87. Zie b.v. HvJEG, Von Colson en Kamann, zaak 14/83, Jur. 1984, p. 1909, r.o. 28 alsmede HvJEG, Marleasing, zaak C-106/89, Jur. 1990, p. 4135 e.v., r.o. 13.

88. Richtlijn van de Raad van 27-6-1985, 85/337/EEG, PB nr. L 175 van 5-7-1985, p. 40.

89. Zie b.v.: A. Randelzhofer, R. Harndt, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Umweltverträglichkeitsprüfung, Berichte 2/89 Umwelt Bundes Amt, 1989; A. Weber, Die Umweltverträglichkeitsrichtlinie im deutschen Recht, Osnabrücker Rechtswissenschaftlichen Abhandlung, Band 14, 1989, p. 233-251.

90. A. Randelzhofer, R. Harndt, a.w., p. 102.

## b. Nationale uitvoeringswetgeving

Artikel 7 Mer-richtlijn vereist, zeker wat de consultatie betreft een nadere uitwerking. Het zijn de Lid-staten, die de in artikel 7 Mer-richtlijn genoemde samenwerking dienen te regelen. Dit kan door (eenzijdige) wetgeving dan wel volkenrechtelijke afspraken.<sup>91</sup> In dat verband kan aan decentrale overheden een rol toebedeeld worden.<sup>92</sup> In het navolgende wordt bekeken in hoeverre artikel 7 Mer-richtlijn nader geregeld is in het Duitse, Belgische en Nederlandse recht, en zo ja, of decentrale overheden in deze een rol van betekenis spelen of niet.

In Duitsland is de Mer-richtlijn geïmplementeerd in het Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (hierna: UVPG) en de verplichting tot grensoverschrijdende samenwerking ex artikel 7 Mer-richtlijn is opgenomen in § 8 van deze wet.<sup>93</sup> § 8 UVPG, voorzover van belang, luidt: "(1) Wenn ein Vorhaben erhebliche Auswirkungen auf die in § 2 Abs. 1 Satz 2 genannten Schutzgüter in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften haben könnte, so werden die von dem Mitgliedstaat benannten Behörden zum gleichen Zeitpunkt und im gleichen Umfang über das Vorhaben wie die nach § 7 beteiligten Behörden unterrichtet. Wenn der andere Mitgliedstaat die zu beteiligenden Behörden nicht benannt hat, ist die oberste für Umweltangelegenheiten zuständige Behörde des anderen Mitgliedstaats zu unterrichten.

(2) (...)

(3) Konsultationen, die auf grund der Unterrichtung nach Absatz 1 mit den Behörden des anderen Mitgliedstaats oder nach Absatz 2 mit den Behörden des Nachbarstaats erfolgen, sind nach den Grundsätzen von Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit durchzuführen. Der Grundsatz der Gleichwertigkeit gilt für die Verfahren und Bewertungsmaßstäbe, die in der Bundesrepublik Deutschland und dem anderen Mitgliedstaat oder in dem Nachbarstaat angewandt werden.

(4) Völkerrechtliche Verpflichtungen von Bund und Ländern bleiben unberührt."

Ten aanzien van de informatieplicht is aangegeven dat bepaalde buitenlandse overheden geïnformeerd dienen te worden. Voor de omgekeerde situatie is niet aangegeven aan welke Duitse overheden de informatie verstrekt moet worden.<sup>94</sup> De overlegregeling vereist mijns inziens nog additionele regeling, b.v. ten aanzien van de precieze uitvoe-

91. Vgl. A. Weber, a.w., p. 237 e.v.; A. Ranzelzhofer, R. Harndt, a.w., o.a. p. 133.

92. Voor een praktijkvoorbeeld van een vergaande Duits-Nederlandse (procedurele) afstemming van een Mer-procedure op decentraal niveau, zie het advies: Tonnaer, Hertoghs en Seerden, Grensoverschrijdend bedrijventerrein Heerlen en Aken, Een onderzoek naar de juridische afstemmingsmogelijkheden van milieu- en ruimtelijke procedures, juni 1993. Ook in het kader van de milieu-effectrapportage inzake de bruinkoolwinning vlak over de Limburgse grens vindt coördinatie met Duitsland plaats in het licht van artikel 7 Mer-richtlijn (openbare bekendmaking d.d. 23-3-1993 Regierungspräsident Köln, doss. nr. 64.2-2.3 (Garzweiler II)).

93. BGBl. 20-2-1990. Het betreft hier een Bondswet. Voor mer-plichtige activiteiten op basis van Landesrecht is deze Bondswet in beginsel van toepassing verklaard door de Länder. Voor b.v. Noordrijn-Westfalen: Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Lande Nordrhein-Westfalen.

94. In dit verband kan verwezen worden naar de Runderlass van het Noordrijn-Westfaalse Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft van 3-7-1991 (VI A 5-70.024, Ministerialblatt für das Land Nordrhein Westfalen, nr. 54 van 31-7-1991). In het kader van de 'grenzüberschreitende Behördenbeteiligung für UVP-pflichtige Vorhaben' wordt o.a. aangegeven dat voor Mer-plichtige activiteiten die binnen 5 kilometer van de Belgische en Nederlandse grens gerealiseerd worden en aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, de Nederlandse en Belgische overheden (Behörden) dezelfde informatie moet worden toegezonden als de Duitse overheden (Träger öffentlicher Belange). Hetzelfde geldt wanneer Mer-plichtige activiteiten meer dan 5 kilometer vanaf de grens gerealiseerd worden en aanzienlijke gevolgen kunnen hebben in Nederland en België. Als de Duitse en Nederlandse overheden er gemotiveerd om vragen dienen deze sowieso op de hoogte te worden gesteld.

ring e.d. In deze wordt tevens verwezen naar het gestelde met betrekking tot de Nederlandse implementatie van artikel 7 Mer-richtlijn.

In België is zowel in Wallonië als in Vlaanderen de Mer-richtlijn nader uitgewerkt.<sup>95</sup> In Vlaanderen is de samenwerkingsbepaling ex artikel 7 Mer-richtlijn nog niet in de wetgeving geïmplementeerd. Er wordt op dit moment een wijziging in Vlaanderen van de regeling inzake milieu-effectrapportage voorbereid. Hierin is de samenwerkingsbepaling wel uitgewerkt. Een van de voorgenomen bepalingen omtrent mer-plichtige projecten, namelijk artikel 23, voor zover van belang, luidt: "§ 4. Wanneer het project waarschijnlijk betekenisvolle effecten kan hebben op het milieu in andere Lidstaten van de Europese Gemeenschap en/of in Verdragspartijen bij het Verdrag van Espoo van 25 februari 1991 en/of in andere Gewesten of wanneer de bevoegde autoriteiten van deze Lidstaten, Verdragspartijen en/of Gewesten daarom verzoeken, wordt de kennisgeving tevens overgemaakt aan de autoriteiten van de betrokken Lidstaten, Verdragspartijen en/of Gewesten, en dit ten laatste op het tijdstip waarop de kennisgeving wordt overgemaakt aan de in § 1 bedoelde instanties, organisaties en personen.

In dit geval wordt bij de kennisgeving gevoegd:

1. een beschrijving van de op het voorgenomen project van toepassing zijnde milieu-effectrapportageprocedure, met in het bijzonder een vermelding van de termijn van 60 dagen bedoeld in artikel 24, § 2, alsmede andere relevante informatie terzake;
2. een aanduiding van de vergunningsplicht of de administratieve rechtshandeling waaraan het voorgenomen project is onderworpen en een beschrijving van het doel van deze vergunningsplicht of rechtshandelingen van de van toepassing zijnde besluitvormingsprocedure."<sup>96</sup>

Voor Wallonië is artikel 7 Mer-richtlijn al geïmplementeerd in geldend recht. Artikel 39 van het besluit ter uitvoering van het Mer-decreet<sup>97</sup> bepaalt: "Wanneer de bevoegde overheid oordeelt dat het project aanzienlijke effecten kan hebben op het leefmilieu van een naburige Lidstaat van

95. Voor Vlaanderen is de wettelijke grondslag inzake de milieu-effectrapportage gelegen in artikel 7 Vlaams milieuvergunningendecreet. Inhoud, procedure e.d. zijn in diverse besluiten van de Vlaamse Executieve nader geregeld. Zie hiervoor: R.J.G.H. Seerden, M.W.J.A. Hertoghs, a.w., § 5.2.3. Voor Wallonië is de wettelijke grondslag gelegen in het Decreet houdende organisatie van de milieu-effectbeoordeling in het Waalse Gewest (M.B. 24-1-1986). Dit decreet is uitgewerkt in een besluit van de Waalse Gewestexecutieve (M.B. 22-11-1991). Zie hiervoor: R.J.G.H. Seerden, M.W.J.A. Hertoghs, a.w., § 5.3.3.

Als het gaat om bevoegdheden inzake het milieu, is de federale overheid in België eigenlijk alleen nog op het vlak van nucleaire aangelegenheden bevoegd. Er is in België op dat punt nog geen federale wet, die de Mer-richtlijn uitwerkt.

96. Zie: Voorontwerp van Kaderdecreet Milieuhygiëne, Volume 1993-I, Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht, Colloquium 17-5-1993, H. Bocken, P. De Lembre, C. Lambert (Editors), p. 117 e.v. Het aangehaalde artikel 23 wordt o.a. uitgewerkt in de artikelen 23 § 4, 27 § 2, 31 § 3 en 35 § 1.

Artikel 16 bevat een regeling, wanneer het gaat om beleidsvoornemens, plannen of programma's. Het luidt: "§ 1. Wanneer een beleidsvoornemen, plan of programma waarschijnlijk betekenisvolle milieu-effecten kan hebben op het milieu in andere Lidstaten van de Europese Gemeenschap, in andere Verdragspartijen bij het Verdrag van Espoo van 25-2-1991 en/of in andere Gewesten of wanneer de bevoegde autoriteiten van deze Lidstaten, Verdragspartijen en/of Gewesten daarom verzoeken, wordt het milieu-effectrapport overgemaakt aan voormelde autoriteiten van zodra het definitief is geworden. De Vlaamse Executieve stelt nadere regels vast betreffende de wijze waarop de autoriteiten van deze Lidstaten, Verdragspartijen en/of Gewesten hun commentaar op het milieu-effectrapporten de actie kunnen meedelen, en betreffende de wijze waarop hierover overleg wordt gepleegd.

§ 2. In gevallen bedoeld in § 1 wordt het vastgestelde beleidsvoornemen, plan of programma samen met de in artikel 3 § 3 bedoelde motivering overgemaakt aan de bevoegde autoriteiten, Verdragspartijen en/of Gewesten."

97. Zie noot 95 van dit hoofdstuk.

de Europese Gemeenschappen, van een naburig gewest, provincie of gemeente, stuurt ze het dossier al naar gelang van het geval naar de overheid die bevoegd is om de buitenlandse Staat daarvan op de hoogte te brengen, naar de voorzitter van de betrokken Executieve of naar voornoemde provincies of gemeenten. Hetzelfde geldt wanneer één van de overheden dit dossier vraagt."

Ik wil hier volstaan met het volgende.<sup>98</sup> Zowel voor Vlaanderen als Wallonië is niet voorzien in het aangeven van de overheden, indien een dergelijke activiteit in het buitenland wordt ondernomen. Als de activiteit in Vlaanderen wordt ondernomen, is niet aangegeven welke overheid zich tot de buitenlandse overheid kan richten. Voor Wallonië lijkt in deze op basis van de zinsnede 'de overheid die bevoegd is om de buitenlandse Staat daarvan op de hoogte te brengen' sprake van een centralisering. Voor de overlegverplichtingen geldt zowel in Wallonië als Vlaanderen, dat een nadere uitwerking op zijn plaats is. Over een mogelijke rol daarin voor de decentrale overheden is op dit moment niets bekend.

In Nederland is de regeling inzake milieu-effectrapportage opgenomen in de Wet milieubeheer. Daarbij is in eerste instantie niets geregeld voor informatie-uitwisseling en consultatie. Op dit moment wordt de Nederlandse Mer-wetgeving gewijzigd o.a. in het licht van artikel 7 Mer-richtlijn. Speciaal voor activiteiten met mogelijke grensoverschrijdende milieugevolgen worden de artikelen 7.38 a t/m 7.38g in de Wet milieubeheer (hierna: Wm) opgenomen.<sup>99</sup> Op de belangrijkste bepalingen wordt hier ingegaan.

Artikel 7.38 a Wm luidt: "1. Indien een activiteit bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapportage moet worden gemaakt, belangrijke nadelige gevolgen kan hebben voor het milieu in een ander land wordt de in het kader van dit hoofdstuk verzamelde informatie aan de regering of een door die regering aan te wijzen autoriteit in het andere land verstrekt op hetzelfde tijdstip als deze in Nederland bekend wordt gemaakt.

2. De informatie dient als grondslag voor het in het kader van de bilaterale betrekkingen eventueel noodzakelijke overleg.

3. Onze Minister is belast met de taken voortvloeiend uit de toepassing van het eerste en tweede lid."

Artikel 7.38c Wm verplicht het bevoegde gezag een exemplaar van de mededeling (ex artikel 7.12 Wm), een exemplaar van de richtlijnen (ex artikel 7.15 Wm) en een exemplaar van het milieu-effectrapport (ex artikel 7.20 Wm) naar de Minister te zenden met daarbij het verzoek toepassing te geven aan artikel 7.38a Wm. Artikel 7.38d Wm maakt het mogelijk, dat artikel 7.38a Wm ook wordt toegepast als een ander land mogelijke belangrijke nadelige gevolgen verwacht van een in Nederland Mer-plichtige activiteit en om de toepassing verzoekt. Artikel 7.38g Wm voegt daar wat betreft het overleg het volgende aan toe: "1. Indien een voorgenomen activiteit in een ander land mogelijke nadelige gevolgen voor het milieu in Nederland kan hebben, draagt Onze Minister zorg voor het onderhouden van de contacten met dat land."<sup>100</sup>

98. Ik wil voor een nadere bespreking verwijzen naar een over enige tijd nog te verschijnen artikel over de milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend en rechtstvergelijkend perspectief door M. Hertoghs en R. Seerden.

99. Gewijzigd voorstel van wet, Wet tot wijziging van de regeling van de milieu-effectrapportage in de Wet milieubeheer, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22608, nr. 8, p. 6-7.

100. Hier kan gewezen worden op het volgende. In de bilaterale samenwerking tussen Nederland en Duitsland zijn een tweetal modellen ontworpen voor de uitvoering van Mer-plichtige activiteiten met gevolgen in het buitenland. Deze modellen dienen o.a. voor het aangeven van de verantwoordelijke autoriteiten voor het nemen van procedurestappen. In het ene model ligt de verantwoordelijkheid geheel bij het bevoegde gezag in het land waar de activiteit plaatsvindt. In het andere model verzorgt de autoriteit van het (wordt vervolgd...)

Het bovenstaande geeft aan dat de voorgenoemde regeling in een centralisering van de informatieverstrekking en het overleg voorziet, namelijk bij 'Onze Minister' (Minister van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer). Mijns inziens is die centralisering niet per se noodzakelijk in het licht van de richtlijn.<sup>101</sup> Hoewel artikel 7 Mer-richtlijn de Lid-staten als zodanig noemt, is niet in te zien waarom, bij een nadere uitwerking door de Lid-staten van die bepaling in de nationale wetgeving, decentrale overheden niet bevoegd kunnen zijn in deze. Ik zie geen verschil met andere richtlijnen die door decentrale overheden uitgevoerd (dienen te) worden. In dat perspectief acht ik de voorgenoemde centralisering van informatieverstrekking en overleg, daar waar de decentrale overheden bevoegd gezag zijn (en dus wel de overige verplichtingen van de Mer-richtlijn dienen uit te voeren) ver gaand en helemaal niet passend binnen de decentralisering van overheidsbevoegdheden. Het bestuurlijk toezicht zou mijns inziens voldoende mogelijkheden kunnen bieden voor een richtlijn-conform handelen van decentrale overheden. In dat perspectief zou een meer ondersteunende rol van de centrale overheid voldoende zijn. Zijn de decentrale overheden niet de formele consultatie-instantie, in de praktijk zullen zij als het bevoegde gezag toch steeds inhoudelijk erbij betrokken dienen te zijn met name bij het overleg. Juist de decentrale samenwerkingsstructuren, zoals die zich beginnen te ontwikkelen (vgl. hoofdstukken 5 en 6) zouden in de praktijk een goede plaats kunnen bieden voor dergelijk overleg.<sup>102</sup>

In het kader van de grensoverschrijdende milieu-effectrapportage dient tevens gewezen te worden op het Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband (hierna: Espoo-verdrag), hetgeen thans in diverse landen ter goedkeuring ligt.<sup>103</sup> Het Espoo-verdrag, dat ondertekend is door België, Nederland, Duitsland alsmede de EG,

100.(...vervolg)

buitenland o.a. de inspraak e.d. Welk model gehanteerd zal worden is nog niet helemaal uitgekristalliseerd. Zie: MvA, Wet tot wijziging van de regeling van de milieu-effectrapportage in de Wet milieubeheer, a.w., nr. 6, p. 24; Nota naar aanleiding van het eindverslag, Wet tot wijziging van de regeling van de milieu-effectrapportage in de Wet milieubeheer, a.w., nr. 11, p. 18.

101. Volgens de regering is dat wel het geval: "Artikel 7 van de richtlijn creëert verplichtingen voor de lid-staten. Er dient *derhalve* (cursivering RS) een instantie op rijksniveau te worden belast met taken voortvloeiend uit toepassing van artikel 7 van de richtlijn.", MvT, Wet tot wijziging van de regeling van de milieu-effectrapportage in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22608, nr. 3, p. 12.

102. Het is de vraag of de regering deze decentrale samenwerkingsstructuren voor ogen heeft dan wel de meer intergouvernementele overlegstructuren (vgl. voor deze laatste hoofdstuk 5 sub 6 en hoofdstuk 6 sub 5), daar waar zij stelt: "Dit laat echter onverlet dat de informatie-uitwisseling en consultatie zoveel mogelijk door middel van bestaande internationale overlegstructuren in de grensregio's kunnen verlopen. In de praktijk zal dit betekenen dat alleen in gevallen waarin dit niet op bevredigende wijze verloopt de mogelijkheid van een consultatie op regeringsniveau gebruikt wordt gemaakt.", MvT, Wet tot wijziging van de regeling van de milieu-effectrapportage in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, a.w., p. 23.

Zie ook: MvA, Wet tot Wijziging van de regeling van de milieu-effectrapportage in de Wet milieubeheer, a.w., p. 28: "Wel is de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer belast met het onderhouden van de formele contacten met de regeringen van de betrokken landen. De facto zal de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling en het overleg veelal plaatsvinden op het niveau van regionale autoriteiten."

103. Espoo, 25-2-1991, Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband, met Aangangesels, Trb. 1991 nrs. 104 en 174.

regelt meer dan de Mer-richtlijn op het punt van de grensoverschrijdende samenwerking tussen overheden, b.v. ten aanzien van het tijdstip van informatie en overleg. Daarnaast is het Espoo-verdrag vooral van belang voor de participatie van burgers in grensoverschrijdende Mer-procedures. Bovendien wordt iets geregeld voor de evaluatie van de daadwerkelijk optredende gevolgen.<sup>104</sup> Het Espoo-verdrag concentreert informatie-verstrekking en overleg tussen overheden op het niveau van de verdragspartijen. Omdat de genoemde artikelen 7.38 a t/m g Wm in feite ook ter implementatie strekken van het Espoo-verdrag, wordt hierop niet nader ingegaan.<sup>105</sup>

Hier past nog een slotopmerking. De Europese Commissie heeft o.a. Nederland in gebreke gesteld wegens het niet implementeren van artikel 7 Mer-richtlijn. Een aantal van de door mij genoemde richtlijnen inzake grensoverschrijdende samenwerking bevat vergelijkbare informatie- en overlegbepalingen als artikel 7 Mer-richtlijn. Daar waar geen implementatie van deze bepalingen heeft plaatsgevonden, zal dat (in het licht van die ingebrekestelling) alsnog dienen te gebeuren.

#### E. ALGEMENE EUROPESE REGELGEVING INZAKE DECENTRALE GRENSOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING?

Het is de vraag of er in EG-verband op een bepaald moment een EG-richtlijn of EG-verordening zal komen, die de decentrale grensoverschrijdende samenwerking in meer algemene zin en verdergaand regelt dan de thans bestaande grensoverschrijdende samenwerking in diverse EG-(milieu)richtlijnen. Die algemene regeling zou in ieder geval de bevoegdheid voor decentrale overheden tot het maken van en de modaliteiten van publiekrechtelijke afspraken over de grens kunnen inhouden.<sup>106</sup> Het voordeel van een verordening is, dat deze rechtstreeks toepasselijk is in de Lid-Staten (artikel 189 lid 2 EEG-Verdrag). Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het resultaat, doch de vorm en middelen zijn ter keuze aan de Lid-Staat (artikel 189 lid 3 EEG-Verdrag). Door het geheel maar over te laten aan de Lid-Staten (geen regeling op EG-niveau) is het bijna vanzelfsprekend dat verschillen in deze optreden. In de hoofdstukken 5 en 6 is o.a. aangegeven dat de Nederlands-Belgische decentrale samenwerking afwijkt van de Nederlands-Duitse. Omdat er tot op heden geen algemene regeling op EG-niveau tot stand is

104. Toelichtende Nota bij het Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband, met Aanhangsels, Espoo, 25-2-1991, Staten-Generaal, vergaderjaar 1992-1993, 22883 (R 1453), nrs. 44 en 1, p. 3. Zie voor de precieze verschillen tussen Mer-richtlijn en Espoo-verdrag tevens: MvA, Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband, met Aanhangsels Espoo, 25-2-1991, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993 (R 1453), nr. 8, p. 1-2.

105. MvA, Wet tot wijziging van de milieu-effectrapportage in de Wet milieubeheer, a.w., p. 22. Hier is het interessant te wijzen op de mogelijkheid, die het Espoo-Verdrag (art. 3 lid 6, art. 4 lid 2 en art. 5 sub c) kent om informatieverstrekking te laten verlopen via tussenkomst van een gezamenlijk lichaam.

106. Vgl. A.W.H. Meij en C.W.A. Timmermans, a.w., p. 9. Zij wijzen eveneens op de mogelijkheid en wenselijkheid van een afzonderlijke richtlijn, waarin voorzien wordt in een soort van permanente juridische structuur voor grensoverschrijdende contacten tussen decentrale overheden (in het licht van hun sectorbevoegdheden). Een dergelijke richtlijn zou kunnen voorzien in de instelling van regionale commissies bestaande uit overheden aan weerszijden van de grens. Zij geven bovendien aan dat, als dergelijke commissies niet over operationale of regulerende bevoegdheden beschikken, minder/geen bezwaren van constitutionele aard van de Lid-staten te duchten zijn.

gekomen, is het de vraag of dit in de nabije toekomst anders zal zijn. Wellicht willen de Lid-Staten niet zover gaan om binnen de Raad een uniforme EG-regeling te bewerkstelligen, die vergaande vormen van decentrale samenwerking toestaat. Het gaat immers om een aangelegenheid die nauw verbonden is met de interne staatsstructuur en waaraan, bij de vergaande samenwerkingsvormen die hier in het geding zijn, soevereiniteitsaspecten verbonden kunnen zijn. Het subsidiariteitsbeginsel (artikel 3B, titel I van het Verdrag van Maastricht) pleit er - zeker nu een aantal Lid-Staten een aanvang maken met het regelen van de aangelegenheid - eveneens voor de aangelegenheid op het niveau van de Lid-staten te laten.<sup>107</sup>

In het licht van het vorenstaande is het aannemelijk dat als er al een algemene EG-regeling inzake decentrale samenwerking zou komen eerder het instrument van de richtlijn dan van de verordening gekozen zal worden. Zonder direct voor een EG-richtlijn in deze te willen pleiten, heeft een dergelijke regeling, vanuit het oogpunt van de samenwerking, voordelen ten opzichte van het belangrijkste alternatief, namelijk een regeling middels verdragen. Het regelen van de samenwerking wordt door de richtlijn verplicht, terwijl het sluiten van verdragen vrij is. Het voordeel van één richtlijn is ook dat er een uniformering in alle Lid-staten van b.v. samenwerkingsvormen kan plaatsvinden. Bij het sluiten van verdragen kunnen belangrijke verschillen ontstaan. Hierop is al gewezen.<sup>108</sup> Mijns inziens dient ook bij een algemene EG-richtlijn uitgangspunt te zijn dat de samenwerking niet verplicht is. Een zekere mate van vrijblijvendheid en stimulering verdient in beginsel de voorkeur boven verplichte samenwerking. Het is mijns inziens noodzakelijk, dat de decentrale overheden zelf (en liefst met voorafgaande instemming van de bevolking) uitmaken of zij tot (ver gaande) decentrale grensoverschrijdende samenwerking overgaan of niet. Een op te stellen Europese richtlijn dient dan ook niet het karakter te hebben van het van bovenaf opleggen van de samenwerking. Deze zou in de eerste plaats bevoegdheden dienen te scheppen tot en het juridisch kader moeten aangeven voor het vrijwillig maken van grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken door decentrale overheden.

107. Ten aanzien van het milieu kan in dit verband gewezen worden op artikel 130 R lid 4 EEG-Verdrag. Dit bepaalt, voor zover hier van belang: "Op milieugebied treedt de Gemeenschap op wanneer de in lid 1 vermelde doelstellingen beter op het niveau van de Gemeenschap dan op dat van de Lid-Staten afzonderlijk kunnen worden verwezenlijkt." Zie hierover: MvA, Goedkeuring Verdrag betreffende de Europese Unie, a.w., p. 96.

108. Overigens zal, naarmate het proces van Europese integratie en daarmee de harmonisering van het materiële recht (eenmaking van het recht) voortgaat, sowieso de (inhoudelijke) samenwerking vergemakkelijkt worden.



#### § 4. De Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (ECE) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)<sup>109</sup>

Binnen de ECE is in met name de laatste tien jaar een aantal (ontwerp)-verdragen opgesteld op het terrein van de grensoverschrijdende milieuverontreiniging, die bepalingen omtrent grensoverschrijdende samenwerking bevatten. Van recente datum zijn de Draft Code of Conduct on Accidental Pollution of Transboundary Inland Waters, de Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes en de Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents. De twee laatstgenoemde verdragen liggen ter goedkeuring voor in diverse staten. Het eerstgenoemde verdrag bevindt zich in het eindstadium van voorbereiding.<sup>110</sup> In 1991 is binnen de ECE de tekst van de Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context aangenomen en ter ratificatie aan de staten voorgelegd.<sup>111</sup>

In OESO-verband heeft vanaf de jaren zeventig de grensoverschrijdende milieuverontreiniging bijzondere aandacht gekregen. Dit heeft o.a. geleid tot een aantal aanbevelingen in deze van de Raad, samengesteld uit vertegenwoordigers van de deelnemende landen, waarin b.v. ook grensoverschrijdende informatie- en consultatie aan de orde komen.<sup>112</sup> Ten aanzien van de (decentrale) grensoverschrijdende samenwerking (op milieugebied) kan hier de Recommendation of the Council for strengthening international

109. - De Economische Commissie voor Europa is opgericht door de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) van de Verenigde Naties op 28-3-1947, resolutie 36 (IV). De ECOSOC is gebaseerd op artikel 61 van het Handvest van de Verenigde Naties, San Francisco, 26-6-1945, Stb. 1945, F 321, inwerkingtreding 24-10-1945. Voor wijziging zie: Trb. 1979 nr. 137.

- Verdrag nopens de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, met Aanvullende Protocolen en Memorandum, Parijs 14-12-1960, Trb. 1961 nr. 42, inwerkingtreding 13-11-1961, Trb. 1962 nr. 28.

Voor een uitgebreidere bespreking van de ECE en OESO in deze, zie: M. Kilian, a.w., p. 212-215 respectievelijk p. 114-121.

110. Respectievelijk: ENVWA/WP.3/R.1/Rev.1, 23-6-1989; ENVWA/R.54, 28-11-1991; ENVWA/R.54 19-12-1991. Beide laatste genoemde verdragen zijn op 17-3-1992 te Helsinki door diverse staten ondertekend. Voor het Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren, met Bijlagen, zie: Trb. 1992 nr. 199; Voor het Verdrag inzake de grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen, met Bijlagen, zie: Trb. 1992 nr. 143.

111. Espoo, 25-2-1991, Trb. 1991 nr. 104 en nr. 174 (nog niet in werking getreden). Voor een beschrijving van dit Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband, met Aanhangsels, wordt verwezen naar § 3.D.2.b. van dit hoofdstuk.

112. B.v.: Recommendation du conseil concernant des principes relatifs à la pollution transfrontière/ Quelques principes relatifs à la pollution transfrontière, 14-11-1974, C (74) 224, o.a. opgenomen in: Aspect juridiques de la pollution transfrontière, OCDE 1977, p. 11-18.

- Ook op het punt van de milieu-effectrapportage bestaan er binnen de OESO aanbevelingen b.v.: Analysis of the environmental consequences of significant public and private projects, 14-11-1974, C (74) 216, opgenomen in o.a. OECD and the Environment, OECD 1986, p. 28-31.

- In het kader van de grensoverschrijdende milieuverontreiniging bestaan er met name ook OESO-aanbevelingen betreffende de gelijke rechtstoegang en de non-discriminatie: Aspects juridiques de la pollution transfrontière, a.w., p. 19-33, OECD and the Environment, OECD 1986, p. 148-153.

- Over de staatsaansprakelijkheid in relatie tot grensoverschrijdende milieuverontreiniging zijn in OESO-verband meerdere rapporten geschreven. Behalve naar het reeds genoemde Aspects juridiques de la pollution transfrontière kan verwezen worden naar: Problems in transfrontier pollution, OECD 1974.

co-operation on environmental protection in frontier regions genoemd worden.<sup>113</sup> Daarnaast bestaan er rapporten, waarin de (juridische aspecten van) decentrale grensoverschrijdende samenwerking (op milieugebied) centraal staan, zoals het rapport van Woehrling.<sup>114</sup>

Voordat op de rechtstreekse werking en de doorwerking van internationale verdragen in het nationale recht wordt ingaan, zijn de volgende twee algemene opmerkingen van belang:

1. Als aan OESO-aanbevelingen al een juridische status kan worden toegekend, dan kan deze nog het beste gekwalificeerd worden als soft-law. Een (mogelijke directe) werking à la EG-richtlijnen hebben deze in het geheel niet.
2. In de genoemde ECE-verdragen worden de decentrale overheden meestal niet expliciet genoemd. Er wordt gesproken van verdragsluitende partijen, waarmee staten bedoeld worden. Toch zullen evenals bij de EG-regelgeving vaak de decentrale overheden een belangrijke rol spelen bij de daadwerkelijke uitvoering van de hierin geregelde verplichtingen/rechten van verdragspartijen ((Lid)-Staten).<sup>115</sup> Indien er in de verdragen rechtstreeks werkende bepalingen voor komen kan de burger deze in Nederland en België direct en in Duitsland na omzetting van het verdrag in het nationale recht inroepen tegen decentrale overheden.<sup>116</sup> Ook de decentrale overheden kunnen dan ten opzichte van elkaar deze bepalingen inroepen. Evenals op basis van de in § 3.D.1. van dit hoofdstuk aangegeven EG-richtlijnen gaat de samenwerking veelal niet verder dan overleg- en informatieverplichtingen.

De doorwerking van internationale verdragen verschilt van de doorwerking van het Europese recht.<sup>117</sup> Voor de Nederlandse situatie is het gestelde in artikel 93 en 94 van de Grondwet van belang. Bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die eenieder kunnen verbinden, werken door in de nationale rechtsorde en gaan zelfs voor (strijdig) nationaal recht. In België is er sprake van eenzelfde stelsel.<sup>118</sup> Duitsland hanteert in plaats van een in hoge mate monistisch een dualistisch stelsel. In Duitsland kunnen internationale verdragen pas gelden nadat deze omgezet

113. 21-9-1978, C (78) 77, o.a. opgenomen in: *Environmental protection in frontier regions*, OECD 1979, p. 9-16.

114. Vgl. noot 2 van hoofdstuk 2. Voor een aantal rapporten van deskundigen, zie ook: *Environmental protection in frontier regions*, OECD 1979; *Transfrontier pollution and the role of States*, OECD, 1981.

115. B.v. in het kader van artikel 17 van de *Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents* en artikel 9 van de *Draft Code of Conduct on Accidental Pollution of Transboundary Inland Waters*.

116. Vgl. noot 74 van dit hoofdstuk. Zoals aangegeven is dit anders bij die verdragen waarbij de EG partij zijn.

117. Vgl. ook de voorrang van het Europese boven het nationale recht, zie o.a. de uitspraken van het Hof van Justitie van de EG: *Costa-Enel*, zaak 6/64, Jur. 1964, p. 1218, 1219; *Simmenthal*, zaak 106/77, Jur. 1978, p. 643.

118. Dit is niet neergelegd in b.v. de Grondwet, maar aangenomen door het Hof van Cassatie in de uitspraak van 27-5-1971, *Fromageries Franco Suisse Le Ski*, RW 1971-1972 en daarna in diverse rechterlijke uitspraken, ook door b.v. de Raad van State bevestigd. Zie b.v. J. Velu, *Toetsing van de grondwettigheid en toetsing van de verenigbaarheid met de verdragen*, *Rechtskundig Weekblad*, 1992-1993, nr. 15, p. 481 e.v.

(getransformeerd) zijn in het nationale recht, waarbij latere nationale normstelling het eerder omgezette internationale verdrag kan aantasten.<sup>119</sup>

Over het algemeen betreft de rechtstreekse werking van verdragen rechten en plichten van burgers. Van rechtstreekse werking van verdragsbepalingen kan mijns inziens ook sprake zijn als het verdrag (slechts) verplichtingen aan staten oplegt. Kooijmans stelt in deze: "Het is duidelijk dat een verdragsregel waarbij twee staten zich verplichten elkaar periodiek te zullen consulteren over het zuiver houden van het milieu, niet zodanig is geformuleerd dat burgers daaraan rechten kunnen ontlelen."<sup>120</sup> Dit standpunt verdient mijns inziens toch enige nuancering. Men zal op zijn minst moeten letten op de bedoeling van het betreffende verdrag en de verdragspartijen. Immers als een verdrag, zoals dat van de ECE inzake milieu-effectrapportage, staat of valt met het elkaar over en weer informatie verschaffen, dan moet men zich afvragen of hieraan, tenzij blijkt dat verdragspartijen het tegendeel beoogd hebben, niet per definitie rechtstreekse werking toegekend moet worden (als dit nagelaten wordt). Met name ook de decentrale overheden, als de daadwerkelijke uitvoerende overheden, zullen de aan de staat opgelegde verplichtingen tot consultatie e.d. ter hand moeten nemen.

Het is in beginsel de nationale rechter die (van geval tot geval) bepaalt of er sprake is van directe werking van internationaal recht.<sup>121</sup> Indien zoals de Winter het uitdrukt een bepaling onvoldoende 'handen en voeten' heeft, zal deze hieraan geen rechtstreekse (= directe) werking (voor de burger en decentrale overheden) toekennen.<sup>122</sup> Anders gezegd: een bepaling werkt rechtsstreeks als die bepaling zonder meer als objectief recht kan functioneren.<sup>123</sup>

Het is interessant hier op een tweetal uitspraken, overigens niet verband houdend met ECE en OESO te wijzen, van belang voor Nederlandse decentrale overheden, betreffende de rechtstreekse werking van enkele bepalingen van het Verdrag van Bern.<sup>124</sup> In het ene geval werd de goedkeuring door Gedeputeerde Staten van Gelderland aan het bestemmingsplan van de Gemeente Arnhem door de Afdeling Geschillen van Bestuur van de Raad van State vernietigd, wegens strijd met artikel 4 (lid 1 en 2) van het Verdrag van Bern (bescherming van het leefmilieu van de kamsalamander).<sup>125</sup> In het an-

119. Artikel 25 Grundgesetz en artikel 59(2) Grundgesetz regelen de verhouding van het volkenrecht tot het nationale recht. Artikel 25 Grundgesetz regelt dit voor het algemene en gewoonterechtelijke volkenrecht. Artikel 59(2) Grundgesetz regelt dit voor het verdragsrecht. Op basis hiervan hebben verdragen in beginsel dezelfde status als wetten van de Bond. Verwaltungsabkommen, die geen verdragswet vereisen, hebben dezelfde rang als de regelgeving die de interne gelding bepaalt. In hoofdstuk 6 sub 4.4.7 wordt nader op een aantal bepalingen van het Grundgesetz in deze ingegaan. Hiernaar wordt verwezen.

120. P.H. Kooijmans, a.w., p. 84.

121. Zie b.v.: H.G. Schermers, Internationaal publiekrecht voor de rechtspraktijk, 1985, p. 155.

122. R. de Winter, De overheid, 1991, p. 141. Voor de doorwerking van internationaal recht in Nederland, zie ook: Van der Pot, Donner, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, bewerkt door L. Prakke, 12e druk, 1989, Het bestuur van de buitenlandse betrekkingen, p. 536-545.

123. HR 30-5-1986, NJ 1986, 688.

124. Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk milieu in Europa (Trb. 1979 nr. 175, laatstelijk Trb. 1991 nr. 101).

125. AGRvS 22-4-1991, AB 1991, 592.

Artikel 4 lid 1 en 2 luidt:

(wordt vervolgd...)

dere geval oordeelde de Kroon, dat terecht goedkeuring was onthouden door Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant aan het bestemmingsplan van de gemeente Beers wegens strijd met het Verdrag van Bern (bescherming van het leefmilieu van de das.<sup>126</sup>

Resumerend ten aanzien van de ECE en de OESO kan gesteld worden, dat met betrekking tot de decentrale grensoverschrijdende samenwerking en in het bijzonder grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken tussen decentrale overheden, de betekenis van beide organisaties niet al te groot is.

## § 5. Samenvatting en conclusies

Een algemene regeling voor decentrale (publiekrechtelijke) grensoverschrijdende samenwerking is tot nu toe alleen bij de Raad van Europa tot stand gekomen, namelijk de European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (EOC). De juridische bindende kracht van de EOC lijkt gering. De EOC spoort de staten eerder aan de decentrale grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen, dan dat dit verdrag bevoegdheden erkent in deze voor decentrale overheden. Dit wordt nog eens geïllustreerd door het feit dat er een Protocol bij de EOC is opgesteld, waaruit een sterkere binding voor de staten dient voort te vloeien. Overigens erkent het Europees Handvest voor lokale autonomie het recht op decentrale grensoverschrijdende samenwerking, maar (ook) daar ontbreekt evenals bij de EOC een nader juridisch kader voor de invulling van de publiekrechtelijke samenwerking.

Het Verdrag van Maastricht brengt in de rol die het EG-recht speelt voor de decentrale grensoverschrijdende samenwerking geen verandering van betekenis. Met name de genoemde voorstellen van het Europees Parlement omtrent de decentrale publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking illustreren dat een meer integrale regeling hiervan binnen de Europese Gemeenschap zou kunnen plaatsvinden. De rol van de EG is in ieder geval van belang in verband met de financiering van de samenwerking. Deze financiering van (decentrale) grensoverschrijdende activiteiten in het kader van het EG-regionaal beleid is wellicht zelfs belangrijker dan het middels een Europese richtlijn c.q. verordening (van bovenaf) dwingend opleggen van decentrale grensoverschrijdende

### 125. (...vervolg)

"1. Iedere Verdragsluitende Partij neemt passende en noodzakelijke maatregelen in de vorm van wetten en voorschriften om leefmilieus van in het wild voorkomende dier- en plantesoorten te beschermen, in het bijzonder van de soorten, genoemd in de bijlagen I en II, en om bedreigde natuurlijke leefmilieus in stand te houden.

2. De Verdragsluitende Partijen houden bij hun beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening en ontwikkeling, rekening met de behoeften van de instandhouding van de in het vorige lid bedoelde beschermde gebieden ten einde iedere achteruitgang van deze gebieden zoveel mogelijk te vermijden of te verminderen."

### 126. KB 30-10-1991, Bouwrecht 1992/2, p. 136. Het is niet helemaal duidelijk op welke bepaling de Kroon zich met name gebaseerd heeft. Ook hier gaat het wellicht om artikel 4 lid 1 (zie vorige noot) en mogelijk ook artikel 6.

Artikel 6 luidt (voor zover van belang): "Iedere Verdragsluitende Partij neemt passende en noodzakelijke maatregelen in de vorm van wetten en voorschriften om te zorgen voor bijzondere bescherming van de in het wild voorkomende diersoorten, genoemd in bijlage II. Waar het deze soorten betreft, is met name verboden:" Er volgt dan een opsomming.

samenwerking. Tot op heden is in het bijzonder in een aantal EG-milieurichtlijnen, waarvan de meeste inmiddels omgezet (moeten) zijn in nationaal recht, sprake van grensoverschrijdende samenwerkingsvormen. Overigens betreft het hier samenwerkingsvormen die, qua juridische reikwijdte, niet vergaand zijn, zoals het wederzijds overleggen en informatie verschaffen. Als voor deze vorm van samenwerking al een expliciete juridische basis noodzakelijk is, dan is het de vraag in hoeverre de samenwerkingsbepalingen uit de genoemde richtlijnen, voorzover niet of onjuist omgezet in nationaal recht, rechtstreekse werking toegekend kan worden. Hetzelfde geldt voor een aantal regels die op basis van de intergouvernementele samenwerking in het kader van de Raad van Europa, ECE en OESO tot standkomen. Na (rechtstreekse) doorwerking van internationaal recht - dit verschilt, zoals aangegeven, voor het Europees recht en het volkenrecht en wat dit laatste betreft van land tot land -, kunnen decentrale overheden in ieder geval grensoverschrijdend handelen en kunnen burgers de decentrale overheden daarop aanspreken. Voor de hier behandelde EG-richtlijnen en verdragen wat betreft grensoverschrijdende consultatie/informatie zou mijns inziens sprake kunnen zijn van rechtstreeks werkende bepalingen, aangezien het om gebonden bevoegdheden gaat.

Zolang de EOC een beperkte juridische status heeft, zal de toekomst moeten uitwijzen of binnen de Raad van Europa, de EG, de ECE dan wel de OESO een meer integrale regeling het licht zal moeten zien, die voorziet in een juridische basis voor en het nadere juridische kader van decentrale publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking. De vraag is natuurlijk of dat noodzakelijk is, in het licht van het feit dat de decentrale grensoverschrijdende samenwerking en in het bijzonder grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken tussen decentrale overheden nu juist op een kleinere schaal geregeld gaan worden, namelijk in verdragen tussen aan elkaar grenzende staten. Hierop wordt in de hoofdstukken 5 en 6 ingegaan.

## Het Belgische, Duitse en Nederlandse organieke recht inzake decentrale overheden

### § 1. Inleiding

De Benelux-Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking noemt een aantal Belgische en Nederlandse decentrale overheden die grensoverschrijdend kunnen samenwerken. De Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking doet hetzelfde voor Duitse en Nederlandse decentrale overheden. De Benelux-Overeenkomst en de Duits-Nederlandse Overeenkomst verklaren het nationale organieke recht inzake deze decentrale overheden ook (grotendeels) van toepassing op de grensoverschrijdende samenwerking. Om een beeld te krijgen van de organisatie van deze overheden wordt hier een beschrijving (in hoofdlijnen) gegeven van het organieke recht van de op basis van de Benelux-Overeenkomst en Duits-Nederlandse Overeenkomst tot grensoverschrijdende samenwerking gerechtigde decentrale overheden. Daarbij staan de diverse bestuursorganen alsmede hun autonome bevoegdheden centraal en wordt ingegaan op het administratieve toezicht ten aanzien van de besluiten van de diverse bestuursorganen. Hoewel er in de desbetreffende wetgevingen bepalingen zijn opgenomen inzake het financiële beheer van de diverse overheden, de manier waarop de verkiezing van de volksvertegenwoordigende bestuursorganen is geregeld, de rechten en plichten van de individuele leden van de (volksvertegenwoordigende) bestuursorganen e.d., wordt daarop in dit kader niet ingegaan. Tevens zij opgemerkt dat het hier eveneens te ver voert de bevoegdheden van c.q. het administratieve toezicht op de diverse bestuursorganen op basis van de sectorwetgeving (medebewindsbevoegdheden) te beschrijven.<sup>1</sup> Hetgeen in hoofdstuk 4 beschreven wordt, is bedoeld als een inleiding tot en aanvulling van het Belgische, Duitse en Nederlandse samenwerkingsrecht inzake decentrale overheden, dat in de hoofdstukken 5 en 6 beschreven wordt. Achtereenvolgens worden in hoofdstuk 4 het Belgische (§ 2), het Duitse (§ 3) en het Nederlandse organieke recht (§ 4) inzake de tot grensoverschrijdende samenwerking ge-

1. In deze kan voor de bevoegdheden van de Belgische (decentrale) overheden inzake milieu en ruimtelijke ordening b.v. verwezen worden naar: R.J.G.H. Seerden, M.W.J.A. Hertoghs, a.w., hoofdstuk 5 en 6.

rechtigde decentrale overheden beschreven. Overigens wordt voorafgaand aan die beschrijving de plaats van deze decentrale overheden in de totale bestuursopbouw van het desbetreffende land kort geschetst. In verband met de federale bestuursopbouw van België en Duitsland valt die schets voor die landen wat ruimer uit dan voor de eenheidsstaat Nederland. § 5 volgt een samenvattende vergelijking van het Belgische, Duitse en Nederlandse organieke recht inzake de diverse decentrale overheden in het licht van de decentrale grensoverschrijdende samenwerking.

## § 2. Het Belgische organieke recht inzake decentrale overheden

### A. INLEIDING

In de Benelux-Overeenkomst worden een aantal Belgische overheden genoemd, die grensoverschrijdend kunnen samenwerken. Het betreft de Belgische gemeenten, verenigingen van gemeenten (intercommunales), provincies, polders, wateringen en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. In het navolgende wordt het organieke recht inzake deze Belgische overheden, met uitzondering van de intercommunales, besproken.<sup>2</sup> Voor het recht inzake de intercommunales wordt verwezen naar hoofdstuk 5 § 3. Voordat op de desbetreffende decentrale overheden wordt ingegaan (§ 2.C.-2.F.), wordt een korte schets gegeven van de plaats van deze overheden in de federale bestuursopbouw van België (§ 2.B.).

### B. BESTUURSOPBOUW VAN BELGIË

In het navolgende wordt zoveel mogelijk in het licht van de decentrale grensoverschrijdende samenwerking ingegaan op de bestuursopbouw van België en met name de positie van de Gewesten en Gemeenschappen. Deze spelen een steeds belangrijker rol ten aanzien van de decentrale overheden.

In België is het federaliseringsproces nog steeds gaande. Zo werd in mei 1993 de Belgische Grondwet nog aanzienlijk gewijzigd. Sindsdien bepaalt artikel 1 Belgische Grondwet dat België een federale staat is, samengesteld uit Gewesten en Gemeenschappen.<sup>3</sup>

2. Bij de beschrijving van de Belgische decentrale overheden is gebruikt gemaakt van de volgende literatuur:  
A. Mast, J. Dujardin, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, 12e druk, 1992; P. Lambert, (red.), *Manuel de droit communal*, 1992; J. Dujardin, W. Somers, L. Van Summeren, J. Debyser, *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, derde volledig hernieuwde editie, 1991; A. Van Mensel, *Administratief toezicht op de gemeenten, discretionaire bevoegdheden en het beginsel van behoorlijk bestuur*, TBP 1992/9, p. 607-613; J. Stevens, *Is een Executieve bevoegd tot het rechtstreeks vernietigen van een beslissing van een gemeenteoverheid van Komen-Waasten of Voeren?*, TGEM 90/2, p. 111-118; A. Pauwels, D. Demeyere, *Polders en wateringen*, 5e druk, 1988; D. Vancraeynest, *Polders en wateringen en hun relatie tot de gemeentebesturen*, De Gemeente 1992/11, p. 12-16; M. Vermaerke, G-P. Libin, *Maatschappelijk welzijn*, De Gemeente 1993/1, p. 60-68; M. Suykens, *Ontwerpdecreet administratief toezicht*, De Gemeente 1993/3, p. 131-134.
3. Grondwetswijziging van 5-5-1993, B.S. 8-5-1993.  
Zie: Wijziging van de Grondwet, Gedr.St. Senaat, 1992-1993, stuk 100-31/1° e.v. Een groot aantal bepalingen van de grondwetswijziging heeft betrekking op veranderingen van de Senaat, o.a. in relatie tot de (federale) Kamer van Volksvertegenwoordigers. Hierop wordt niet ingegaan.

Aan het hoofd staat een Koning. Het centrale overheidsgezag wordt, in fasen, verdeeld tussen de federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen.

België is op basis van de Gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken verdeeld in vier taalgebieden: het Nederlandse, het Franse, het Duitse en het tweetalig gebied Brussel.<sup>4</sup> Er zijn drie Gemeenschappen: De Vlaamse voor het Nederlandse taalgebied, de Franse voor het Franse taalgebied en de Duitstalige voor het Duitse taalgebied. De Franse en Vlaamse Gemeenschap zijn ook bevoegd voor instellingen in het tweetalig gebied Brussel, waarvan de activiteiten uitsluitend gericht zijn op de betreffende Gemeenschap. Daarnaast zijn er drie Gewesten: Het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Het Vlaamse Gewest omvat het Nederlandse taalgebied. Het Waalse Gewest omvat het Franse en Duitse taalgebied. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest omvat het tweetalig gebied Brussel. De Gemeenschappen en Gewesten in België hebben in beginsel grondwettelijk (art. 59bis respectievelijk art. 107 Grondwet) toegewezen bevoegdheden, die ze zelfstandig regelen en/of uitvoeren.<sup>5</sup> De grondwettelijke bepalingen inzake de Gemeenschappen en de Gewesten zijn uitgewerkt in de Wet van 8-8-1980 houdende Bijzondere Wet tot hervorming van de instellingen (hierna: Bijzondere wet).<sup>6</sup> Tot vóór de genoemde grondwetswijziging van mei 1993 behoorden de residuaire bevoegdheden toe aan de Staat. Nadien zijn deze toebedeeld aan de Gemeenschappen en de Gewesten.<sup>7</sup> Een en ander wordt overigens pas effectief, nadat een Bijzondere wet is vastgesteld, die de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid bepaalt. Deze Bijzondere wet is er nog niet. Overigens is eind juli 1993 wel de parlementaire behandeling afgerond van een wijziging van de Bijzondere wet, die anderszins de Bijzondere wet (van 8-8-1980) aanzienlijk heeft veranderd. Het betreft de Bijzondere wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur.<sup>8</sup>

Federale wetten hebben dezelfde rang als de wetgeving van de Gewesten en Gemeenschappen, de decreten. Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest spreekt men overigens van ordonnantiën. Hier kan nog vermeld worden, dat bij bevoegdheidsgeschillen tussen

4. Gecoördineerd bij Koninklijk Besluit van 18-7-1966, B.S. 2-8-1966.

5. Artikel 10 van de Bijzondere Wet (zie volgende noot) regelt de impliciete bevoegdheden: "De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid."

6. B.S. 15-8-1980. Deze wet is bij Wet van 8-8-1988, B.S. 13-8-1988, gewijzigd. Zie hierover o.a.: B. Haubert, P. Vandernoot, *La nouvelle loi de reformes institutionnelles du 8 août 1988*, Administration Publique T3/1988, p. 211-268.

Een Bijzondere wet is een wet, die moet worden aangenomen met de meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van elke Kamer (art. 1 Grondwet).

7. Wijziging van 5-5-1993, B.S. 8-5-1993. Artikel 25ter Grondwet luidt: "De federale overheid is slechts bevoegd voor de aangelegenheden die de Grondwet en de wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen. De Gemeenschappen of de Gewesten zijn, ieder wat hem betreft, bevoegd voor de overige aangelegenheden onder de voorwaarden en op de wijze bepaald door de wet. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid." Zie: Wijziging van de Grondwet, Voorstel Schiltz c.s., 1-12-1992, Gedr.St. Senaat, 1992-1993, 100-29/1°.

8. Wet van 16-7-1993, B.S. 20-7-1993. Zie tevens: Kamer van volksvertegenwoordigers, Parlementaire stukken 1063/1, 1992-1993 (overgezonden door de Senaat, Gedr. St Senaat, 558, 1992-1993, nrs. 1-50. Van dezelfde datum is ook de Gewone wet ter vervollediging van de federale Staatsstructuur.



de centrale overheden het Arbitragehof als enig rechtscollege bevoegd is bij wijze van arrest uitspraak te doen.<sup>9</sup>

De navolgende beschrijving is toegespitst op de bevoegdheden van de Franse en Vlaamse Gemeenschap en het Waalse en Vlaamse Gewest. Voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest alsmede de Duitse Gemeenschap gelden veelal andere wettelijke regimes dan voor de andere Gewesten/Gemeenschappen. Op de positie van het Hoofdstedelijk Gewest Brussel wordt niet nader ingegaan vanwege het feit, dat het territoire niet aan Nederland grenst. Voor de Duitstalige Gemeenschap, die weliswaar in de Euregio Maas-Rijn is vertegenwoordigd, wordt hier volstaan met het volgende. De Waalse wetgeving inzake gewestelijke aangelegenheden geldt in de regel voor het Duitstalig gebied. Daarbij kunnen bepaalde bevoegdheden gedelegeerd worden aan de Duitstalige Gemeenschap. Overigens kan ook de Duitse Gemeenschap bepaalde bevoegdheden delegeren aan de Waalse instellingen.

De Raad en de Executieve van de Vlaamse Gemeenschap oefenen naast de aangelegenheden van artikel 59bis Grondwet tevens de bevoegdheden voor/van de Gewestorganen ex artikel 107quater Grondwet uit (art. 1 § 1 Bijzondere wet). Voor Wallonië is het nog steeds zo dat er, naast de Raad en de Executieve van de Franse Gemeenschap (Conseil/Exécutif de la Communauté française) voor de uitoefening van de aangelegenheden ex artikel 59bis Grondwet, een aparte Waalse Gewestraad en -executieve (Conseil/Exécutif régional wallon) bestaat voor de uitoefening van aangelegenheden ex artikel 107 quater Grondwet (art. 1 § 4 Bijzondere wet).

In artikel 59bis Grondwet zijn de Gemeenschappen bevoegd verklaard op het terrein van de culturele en persoonsgebonden aangelegenheden. Deze zijn in artikel 4 respectievelijk artikel 5 Bijzondere wet nader uitgewerkt.<sup>10</sup> De Gewesten worden in artikel 107quater Grondwet bevoegd verklaard tot regeling en bestuur ten aanzien van bij wet te regelen gebiedsgebonden aangelegenheden. Deze zijn hoofdzakelijk in artikel 6 Bijzondere wet terug te vinden. Het betreft o.a. de ruimtelijke ordening, diverse bevoegdheden inzake de bescherming van het leefmilieu, het algemene toezicht op decentrale overheden, e.d. De in de bijlage bij de Benelux-Overeenkomst opgesomde Belgische organieke wetgeving inzake decentrale overheden, die ook van belang is voor de decentrale grensoverschrijdende samenwerking, betreft veelal nationale wetten. Deze gelden in beginsel zonder onderscheid - voor een schematisch overzicht van de decentrale overheden in de bestuursopbouw van België wordt verwezen naar figuur 1 - voor het Vlaamse en Waalse gebied. Daarbij dient men zich wel te realiseren, dat deze wetten thans al veelal in combinatie met voor Wallonië en Vlaanderen van elkaar afwijkende decreten bezien

9. Artikel 107ter Grondwet vormt de grondwettelijke basis voor het Arbitragehof. Het Arbitragehof wordt nader geregeld in de Bijzondere wet op het Arbitragehof, 6-1-1989, B.S. 7-1-1989. Het Arbitragehof toetst de verenigbaarheid van wetten (van de nationale overheid), decreten (van de Gemeenschappen en Gewesten) en ordonnantiën (van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) aan bepaalde door of krachtens de Grondwet vastgestelde regels. De gewone en administratieve rechter dienen bij geschillen, waarbij sprake is van een mogelijk bevoegdheidsconflict tussen de centrale overheden, deze voor te leggen bij wijze van prejudiciële vraag aan het Arbitragehof.
10. De overheveling (in 1988) van de bevoegdheden inzake monumenten en landschappen van de Gemeenschappen naar de Gewesten staat nog steeds ter discussie, zie: Advies Raad van State 24-11-1992, nr. L20.611/8, naar aanleiding van het (voorontwerp) Decreet houdende bescherming van het archeologisch patrimonium, Stukken Vlaamse Raad, 1992-1993, 258/1.

moeten worden, zowel ten aanzien van normatieve- als uitvoeringsaangelegenheden. Ten aanzien van de bevoegdheden van de federale staat dan wel de Gewesten/Gemeenschappen betreffende de organieke wetgeving inzake decentrale overheden dient het volgende opgemerkt te worden.

- Ten aanzien van gemeenten/provincies:

De gemeenten en provincies worden op basis van artikel 108 Grondwet bij de wet geregeld. Het toezicht op de gemeenten is evenwel een aangelegenheid, die op basis van artikel 7 Bijzondere wet bij de Gewesten berust. Vóór de grondwetswijziging van mei 1993 en de wijziging van de Bijzondere wet van juli 1993 behoorde de bevoegdheid tot regelgeving inzake verenigingen van gemeenten en provincies grotendeels tot de bevoegdheid van de nationale overheid. Voor de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen waren de Gewesten bevoegd op basis van artikel 6 § 1, VIII, 1° Bijzondere wet. Na de grondwetswijziging van mei 1993 en de wijziging van de Bijzondere wet van juli 1993 is het zo, dat de *samenwerking* tussen gemeenten en provincies, onder de voorwaarden in artikel 108 Grondwet aangegeven, bij decreet geregeld kan worden. In dit verband is (het oude) artikel 6 § 1, VIII, 1° Bijzondere wet zodanig gewijzigd dat de verenigingen van provincies en van gemeenten bij decreet door de Gewesten geregeld kunnen worden.<sup>11</sup>

- Ten aanzien van polders/wateringen:

Voor de polders en wateringen werd reeds voor de grondwetswijziging van mei 1993 (in combinatie met de wijziging van de Bijzondere wet van juli 1993) aangenomen, dat op basis van (het oude) artikel 6, § 1, III, 10° Bijzondere wet de Gewesten de normatieve en uitvoeringsbevoegdheden ten aanzien van de polders en wateringen hebben.<sup>12</sup>

- Ten aanzien van o.c.m.w.'s:

Voor de bevoegdheden van de Gemeenschappen inzake de openbare centra voor maatschappelijk welzijn is artikel 5 § 1, II, 2° Bijzondere wet van belang. Hierin was oorspronkelijk bepaald dat de Gemeenschappen bevoegd waren inzake maatschappelijk welzijn met uitzondering van o.a. de regelen tot inrichting van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. De Gemeenschappen waren slechts belast met de uitoefening van het toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.<sup>13</sup> Na de wijziging in juli 1993 van artikel 5 § 1, II, 2° Bijzondere wet hebben de Gemeenschappen ook bepaalde decreetgevende bevoegdheden gekregen ten aanzien van de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.<sup>14</sup>

11. Een uitzondering geldt hier wat betreft het door de wet georganiseerde specifieke toezicht inzake brandbestrijding.

12. Zie L. Lavrysen, E. Orban de Xivry, M. Herbiet, J.P. Hannequart, De bevoegdheden inzake milieubeheer, *Les compétences en matière de gestion de l'environnement*, 1990, p. 111. Mijns inziens was een vermelding van de polders en wateringen (beter) op zijn plaats geweest bij de ondergeschikte besturen in artikel 6 § 1, VIII, Bijzondere wet.

13. Zie inzake het onderscheid tussen uitoefening en organisatie van het toezicht in deze: het Advies van de Raad van State van 29-4-1991, Stukken Vlaamse Raad, 1990-1991, 429/2.

14. Zie: Gedr.St. Senaat, 1992-1993, 558/1. Vgl. noot 8 van dit hoofdstuk.

figuur 1

Bestuursopbouw van België

Niveau	Lichaam	Wetgevend orgaan/ volksvertegenwoordiging	Uitvoerend orgaan
Centraal	Federale staat	Kamer van volksvertegenwoordigers Senaat	Regering
	Gewesten	Raad	Executieve (Deelregering)
	Gemeenschappen	Raad	Executieve (Deelregering)
Territoriale decentralisatie	Provincies	Provincieraad	Bestendige deputatie Gouverneur
	Gemeenten	Gemeenteraad	College van burgemeester en schepenen Burgemeester
Functionele decentralisatie	Polders	Algemene vergadering	Dijkgraaf en Gezworenen
	Wateringen	Algemene vergadering	Voorzitter en beheerders
	Openbare centra voor maatschappelijk welzijn	Raad voor maatschappelijk welzijn	Voorzitter Vast bureau

## C. GEMEENTEN

## 1. Algemeen

Artikel 31 Belgische Grondwet bepaalt dat de uitsluitend gemeentelijke belangen door de gemeenteraden worden geregeld. Artikel 108 Grondwet voegt daaraan toe dat de gemeentelijke instellingen worden geregeld bij wet. Artikel 108 Grondwet noemt een aantal beginselen, die de wet dient te verzekeren. Het betreft o.a. de rechtstreekse verkiezing van de leden van de gemeenteraad, de bevoegdheid van de gemeenteraden

voor alles wat van gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring in de gevallen en op de wijze bij wet bepaald, en het optreden van de toezichhoudende overheid indien de wet wordt overtreden of het algemeen belang wordt geschonden.

De autonome bevoegdheden van de gemeenten hebben in de loop van de tijd aan belang ingeboet. De gemeentelijke bevoegdheden in het kader van de sectorwetgeving (medebevindsbevoegdheden) zijn steeds belangrijker geworden. De taken/bevoegdheden van de Belgische gemeenten - België telt circa 598 gemeenten - zijn gelegen op terreinen als de handhaving van de openbare orde en veiligheid, het beheer van gemeentelijke eigendommen, het maken van ruimtelijke ordeningsplannen, het afgeven van bouw- en milieuvergunningen, het verzorgen van (openbaar) onderwijs, het cultuur- en welzijnsbeleid, het bijhouden van de burgerlijke stand, e.d.

Het organieke recht inzake de gemeenten is geregeld in de Nieuwe gemeentewet.<sup>15</sup> De Nieuwe gemeentewet geldt (nog) voor geheel België. De organisatie en de uitvoering van het algemene toezicht op de gemeenten is reeds geruime tijd een zaak van de Gewesten. Op termijn is een mogelijke verdere regionalisering middels decreten van deze thans nog federale wet wellicht niet uitgesloten.

De Nieuwe gemeentewet kent een drietal gemeentelijke bestuursorganen, namelijk de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de burgemeester. Op deze bestuursorganen wordt thans nader ingegaan.

## 2. Gemeenteraad

De raad is het belangrijkste bestuursorgaan van de gemeente. Hij wordt rechtstreeks gekozen door de inwoners van de gemeente voor een periode van 6 jaar (art. 2 Nieuwe gemeentewet). Het aantal raadsleden is afhankelijk van het aantal inwoners. Het aantal varieert van 7 tot 55 leden (art. 8 Nieuwe Gemeentewet). De burgemeester is de voorzitter van de gemeenteraad. De gemeenteraad beslist over de openbaarheid van de vergaderingen. In artikel 93 Nieuwe gemeentewet zijn de aangelegenheden opgesomd, waarover in het openbaar vergaderd dient te worden. Het betreft o.a. de vergaderingen ter vaststelling van de begroting alsmede belastingen. De raadsvergaderingen, waarin het om personen gaat, zijn besloten (art. 94 Nieuwe gemeentewet). De overige vergaderingen kunnen openbaar zijn (art. 95 Nieuwe gemeentewet).

De belangrijkste bevoegdheden van de gemeenteraad betreffen de vaststelling van verordeningen, waarvan overtreding met straf bedreigd kan worden. Behalve de belastingverordeningen behoeven deze geen preventieve goedkeuring (art. 119 Nieuwe gemeentewet). Naast de belastingverordeningen noemt de Nieuwe gemeentewet de verordening met betrekking tot de organisatie van de gemeentelijke diensten (art. 119 Nieuwe gemeentewet) alsmede de gemeentelijke politieverordening (art. 119 juncto 135 Nieuwe gemeentewet).

Verdere bevoegdheden van de gemeenteraad betreffen de voorwaarden voor indienstneming, salariering e.d. van het gemeentelijk personeel (art. 145 Nieuwe gemeentewet), het gemeentelijk aanbestedingsbeleid (art. 234 Nieuwe gemeentewet) en de vaststelling

15. Wet van 24-6-1988, B.S. 3-9-1988, bekrachtigd bij wet van 26-5-1989, B.S. 30-5-1989, laatstelijk gewijzigd 16-7-1993, B.S. 20-7-1993.

van de begroting (artikel 241 Nieuwe gemeentewet). De gemeenteraad beslist tevens over de aankoop, verkoop e.d. van de gemeente-eigendommen (art. 117 Nieuwe gemeentewet). In het kader van de sectorwetgeving kan de raad aangewezen worden tot het maken van medebewindsverordeningen en plannen. Dit laatste is b.v. het geval ten aanzien van de ruimtelijke ordening.

### *3. College van burgemeester en schepenen*

De schepenen worden door en uit de raad gekozen (art. 15 Nieuwe gemeentewet). Het aantal schepenen varieert van 2 tot 10. Hun zittingstermijn is gelijk aan die van de raad. De schepenen kunnen tussentijds geschorst of afgezet worden door de gouverneur op advies van de bestendige deputatie (art. 83 Nieuwe gemeentewet). De burgemeester is van rechtswege voorzitter van het college van burgemeester en schepenen (art. 103 Nieuwe gemeentewet). De belangrijkste bevoegdheden van het college, dat collegiaal besluiten neemt, betreffen de voorbereiding en uitvoering van de besluiten van de gemeenteraad, het beheer van de gemeentelijke diensten, het voeren van rechtsgedingen en het gunnen van overheidsopdrachten (art. 123 Nieuwe gemeentewet). Het college van burgemeester en schepenen is bij uitstek het bestuursorgaan dat tot uitvoering van medebewindsbevoegdheden is geroepen. Het college is b.v. bevoegd gezag inzake de afgifte van bouwvergunningen en bepaalde milieuvergunningen. Zijn vergaderingen zijn niet openbaar (art. 103 Nieuwe gemeentewet).

### *4. Burgemeester*

De gemeenteraad speelt een belangrijke rol bij de benoeming van de burgemeester door de Koning. De hoofdregel is dat hij op voordracht van de gemeenteraadsleden uit hun midden wordt benoemd. In dat geval is hij stemgerechtigd lid van de gemeenteraad. Indien de burgemeester niet uit de raad wordt benoemd - dit is slechts mogelijk bij unaniem advies van de bestendige deputatie - heeft hij een adviserende stem in de gemeenteraad (art. 13 Nieuwe gemeentewet). Zijn zittingstermijn is gelijk aan die van de raad, namelijk 6 jaar. Artikel 82 Nieuwe gemeentewet voorziet in de mogelijkheid dat hij door de Koning wordt geschorst of afgezet.

De burgemeester is van rechtswege lid van het college van burgemeester en wethouders (art. 103 Nieuwe gemeentewet). Daarin is hij stemgerechtigd. Belangrijke bevoegdheden van de burgemeester liggen op het terrein van de openbare orde en veiligheid. Zo berust bij hem de uitvoering van de politiewetgeving (art. 133 Nieuwe gemeentewet). Tevens kan hij in bijzondere omstandigheden zelf politieverordeningen uitvaardigen (art. 134 Nieuwe gemeentewet). Hij is hoofd van de gemeentepolitie en in dat verband o.a. belast met de organisatie en leiding ervan (art. 172 Nieuwe gemeentewet). Daarnaast is hij vertegenwoordiger van het centrale gezag en in die hoedanigheid belast met het toezicht op de uitvoering van wetten, decreten, ordonnantiën en provinciale besluiten, tenzij dit expliciet is toegewezen aan het college van burgemeester en schepenen of de gemeenteraad (art. 133 Nieuwe gemeentewet).

## 5. Toezicht

Zowel ten aanzien van de gemeenten en de provincies kan hier het volgende opgemerkt worden. Krachtens artikel 108 Belgische Grondwet worden de provinciale en gemeentelijke instellingen beheerd door de (federale) wet. De nationale overheid is voor het grootste gedeelte tot wetgeving bevoegd gebleven ten opzichte van deze decentrale overheden. Artikel 7 van de Bijzondere wet bepaalt evenwel dat de organisatie alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren. De nationale overheid blijft op basis van genoemd artikel 7 bevoegd voor de organisatie en de uitoefening van het gewoon administratief toezicht op de provincie Brabant en de gemeenten van het Duits taalgebied.<sup>16</sup> De nationale overheid is ook bevoegd voor de organisatie van het gewoon administratief toezicht op de gemeenten genoemd in artikel 7 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, en op de gemeenten Komen-Waasten en Voeren. Deze laatste gemeente grenst aan Nederlands Limburg (met name de gemeente Margraten). Het toezicht op o.a. de gemeente Voeren is geregeld in artikel 265 Nieuwe gemeentewet.

Het gewoon toezicht omvat elke vorm van toezicht ingesteld door de Nieuwe gemeentewet, de Provinciewet of de Wet houdende organisatie van agglomeraties en federaties van gemeenten. Het specifieke toezicht omvat het toezicht voor de andere handelingen, b.v. ten aanzien van andere openbare besturen, zoals polders, watering en openbare centra voor maatschappelijk welzijn en op besluiten van gemeenten, provincies en agglomeraties en federaties van gemeenten op basis van sectorwetgeving. Evenals voor het gewone toezicht zijn de Gewesten in beginsel bevoegd inzake het specifieke toezicht op de gemeenten, de provincies en de agglomeraties en federaties van gemeenten. Er is geen bevoegdheid voor de Gewesten inzake het specifieke toezicht in aangelegenheden waarvoor de nationale overheid of de Gemeenschapsoverheid bevoegd is en waarvoor bij wet of decreet een specifiek toezicht is georganiseerd. Ten aanzien van het gewone toezicht kan nog worden opgemerkt, dat dit onderverdeeld kan worden in drie vormen, namelijk het algemeen-, bijzonder- en dwangtoezicht. Veelal zijn de vormen van het specifieke toezicht hieraan ontleend. Hierna wordt ingegaan op het gewone toezicht. De regionalisering van het toezicht betekent dat het toezicht op gemeenten in Vlaanderen en Wallonië - het Hoofdstedelijk Gewest Brussel kan hier buiten beschouwing blijven - van elkaar kunnen verschillen. Inmiddels is op het punt van het gewoon toezicht ten aanzien van decentrale overheden veelal regionale wetgeving tot stand gekomen, die de voorheen nationale wetgeving (ten dele) vervangt.

### a. Vlaanderen

Inzake het gewone toezicht op gemeenten geldt voor Vlaanderen het Decreet houdende vaststelling, voor het Vlaamse Gewest, van regelen betreffende de organisatie alsook de

16. Ingevolge de wijziging van de Bijzondere wet van juli 1993 (zie noot 8 van dit hoofdstuk) zijn uit artikel 7 de woorden 'de provincie Brabant en' geschrapt.

uitoefening van het administratief toezicht op de gemeenten.<sup>17</sup> Dit decreet zal per 1-11-1993 vervangen worden door het Decreet houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten.<sup>18</sup> Overigens wijzigt het laatst genoemde decreet het eerst genoemde decreet niet ingrijpend. Hier wordt uitgegaan van het per 1-11-1993 in werking tredende decreet (hierna: Vlaams toezichtsdecreet).

Preventieve goedkeuring is b.v. nodig ten aanzien van de vaststelling van de begroting (art. 8 e.v. Vlaams toezichtsdecreet) en de rekening (art. 15 e.v. Vlaams toezichtsdecreet). In het eerste geval berust de goedkeuring bij de bestendige deputatie. In het tweede beslist de gouverneur over de goedkeuring. Voor het repressieve toezicht zijn in de regel de gouverneur of de Executieve bevoegd. De gouverneur kan besluiten van het gemeentebestuur schorsen, indien deze in strijd zijn met de wet of het algemeen belang (art. 30 § 1 Vlaams toezichtsdecreet). De Executieve kan de (geschorste) besluiten van het gemeentebestuur op dezelfde gronden vernietigen (art. 30 § 3 en 4 Vlaams toezichtsdecreet).

De Nieuwe gemeentewet in combinatie met het Vlaams toezichtsdecreet bevat een taakverwaarlozingsregeling. Afhankelijk van de soort van taakverwaarlozing berust het dwangtoezicht bij de bestendige deputatie (art. 132 Nieuwe gemeentewet juncto art. 34 Vlaams toezichtsdecreet), de gouverneur (art. 266 Nieuwe gemeentewet juncto 34 Vlaams toezichtsdecreet) en de Executieve (art. 261 Nieuwe gemeentewet juncto art. 34 Vlaams toezichtsdecreet).

In het algemeen geldt, dat daar waar het toezicht bij de Executieve berust een directe beroepsgang mogelijk is bij de Raad van State. Daar waar de gouverneur c.q. de bestendige deputatie toezichthouder zijn, is allereerst een beroep bij de Executieve vereist vooraleer de beroepsgang naar de Raad van State mogelijk is.

#### b. Wallonië

Voor het Waalse Gewest geldt voor het toezicht op o.a. de gemeenten het Décret du Conseil régional wallon organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne (hierna: Waals toezichtsdecreet).<sup>19</sup>

In tegenstelling tot Vlaanderen is het toezicht in Wallonië meer geconcentreerd bij de bestendige deputatie.

Preventief toezicht - goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met de wet of het algemeen belang - door de bestendige deputatie is o.a. vereist ten aanzien van de gemeentebegroting (art. 18 Waals toezichtsdecreet). In dit verband dient de gouverneur in beroep te gaan bij de Executieve, indien de bestendige deputatie door (onthouding van) goedkeuring in strijd handelt met de wet (art. 16 Waals toezichtsdecreet). De

17. Decreet van 7-6-1989, B.S. 29-6-1989 - Err. B.S. 28-7-1989. Zie voor een schematisch overzicht: Omzendbrief B.A.-G- 89/12, B.S. 18-8-1989.
18. Decreet van 23-4-1993, B.S. 3-8-1993. Zie voor een schematisch overzicht: Omzendbrief BA-G-93/05, B.S. 3-8-1993.
19. Decreet van 20-7-1989, M.B. 8-9-1989 - Err. 10-5-1990, gewijzigd 25-7-1991, M.B. 15-10-1991; Arrêté de l'Exécutif régional wallon réglant les mesures d'exécution du décret du Conseil régional wallon du 29-7-1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, 14-11-1991, M.B. 17-1-1992.

Executieve is bevoegd het besluit van de bestendige deputatie dan wel het gemeentelijke besluit te vernietigen (art. 17 Waals toezichtsdecreet). De bestendige deputatie is bevoegd besluiten van het gemeentebestuur te schorsen en te vernietigen, indien deze in strijd zijn met de wet of het algemeen belang (art. 13 en 15 Waals toezichtsdecreet). De Executieve kan gemeentelijke besluiten vernietigen (art. 13 Waals toezichtsdecreet). De bestendige deputatie heeft ook bevoegdheden inzake dwangtoezicht (art. 22 en 23 Waals toezichtsdecreet).

Ten aanzien van besluiten van de bestendige deputatie is een beroepsmogelijkheid voorzien bij de Executieve (art. 25 en 26 Waals toezichtsdecreet). Ten aanzien van besluiten van de Executieve staat beroep open op de Raad van State.

## D. PROVINCIËS

### 1. Algemeen

Artikel 31 Belgische Grondwet bepaalt dat de uitsluitend provinciale belangen door de provincieraden worden geregeld. Artikel 108 Grondwet voegt daaraan toe dat de provinciale instellingen worden geregeld bij de wet. Artikel 108 Grondwet noemt een aantal beginselen, die de wet dient te verzekeren. Het betreft o.a. de rechtstreekse verkiezing van de leden van de provincieraad, de bevoegdheid van de provincieraad voor alles wat van provinciaal belang is, behoudens goedkeuring in de gevallen en op de wijze bij wet bepaald, het optreden van de toezichthoudende overheid indien de wet wordt overtreden of het algemeen belang wordt geschonden. Een belangrijke taak van de provincies betreft het toezicht op de gemeenten binnen hun grondgebied. Mede in dat verband bestaan er een aantal provinciale diensten (ter ondersteuning van de gemeenten). Het aantal autonome taken van de provincie is gering in vergelijking met de medebewindsbevoegdheden op basis van sectorwetgeving. De provincies hebben bevoegdheden inzake het provinciale (water)wegennet, de gezondheidszorg, onderwijs, cultuur, jeugdzorg en monumenten. Ook in het kader van de milieuvergunningverlening spelen zij een belangrijke rol. Het organieke recht inzake de provincies is geregeld in de Provinciewet.<sup>20</sup> Artikel 1 Belgische Grondwet noemt de 10 Belgische provincies.<sup>21</sup> De Provinciewet kent drie bestuursorganen, namelijk de provincieraad, de bestendige deputatie en de gouverneur. Hierop wordt thans nader ingegaan.

### 2. Provincieraad

Na wijziging van de Provinciewet worden de leden van de provincieraad rechtstreeks gekozen door de inwoners van de provincie voor een periode van 6 jaar (was eerst 4

20. Wet van 30-4-1836. De Nederlandstalige tekst werd vastgesteld bij wet van 27-5-1975, B.S. 22-8-1975. In verband met de grondwetswijziging van mei 1993 en de wijziging van de Bijzondere wet van juli 1993 (vgl. noot 8 van dit hoofdstuk) is de Provinciewet op enkele punten (met name in verband met verkiezingsaangelegenheden) gewijzigd. Daar waar deze wijzigingen van belang zijn, worden deze aangegeven.

21. Overigens zijn er tot 31-1-1994 maar 9 provincies. Per genoemde datum wordt de splitsing van het huidige Brabant in een Vlaams en Waals Brabant pas effectief (overgangsbepaling ten aanzien van artikel 1 Grondwet, B.S. 8-5-1993).



jaar). De verkiezingen voor gemeenten en provincies zullen dan in beginsel gelijktijdig plaatsvinden. Het aantal leden van de provincieraad varieert van 56 tot 84 en is afhankelijk van het aantal inwoners. De vergaderingen van de provincieraad zijn in beginsel openbaar (art. 51 Provinciewet). De provincieraad kan raadscommissies instellen ter voorbereiding van de raadsbesluiten (art. 50 Provinciewet).

Het vaststellen van provinciale verordeningen, waarvan overtreding met straf bedreigd kan worden, is een bevoegdheid van de provincieraad. Artikel 85 Provinciewet noemt de politieverordening. Daarnaast kan bijvoorbeeld gedacht worden aan belastingverordeningen. Tevens wordt door de provincieraad de werking en organisatie van de provinciale diensten bij reglement geregeld. Voorts beslist de provincieraad o.a. over de vaststelling van de begroting (art. 69 Provinciewet), de oprichting van inrichtingen (art. 72 Provinciewet), het aangaan van leningen, het vervreemden en verkrijgen van goederen (art. 73 Provinciewet) en de machtiging voor het voeren van rechtsgedingen met betrekking tot goederen van de provincie (art. 74 Provinciewet).

### 3. Bestendige deputatie

De provincieraad kiest uit zijn midden de zes leden van de bestendige deputatie, het dagelijks bestuur van de provincie (art. 3 Provinciewet). Daarnaast maakt de gouverneur, als stemgerechtigd voorzitter, deel uit van dit college (art. 104 Provinciewet). De bestendige deputatie is in een aantal wetten bevoegd verklaard om administratieve geschillen te beslechten. Hiertoe bevat artikel 104bis Provinciewet een aantal regels. Naast deze kwaliteit van administratief rechtscollege is de bestendige deputatie vaak ook toezichthouder ten aanzien van de gemeenten. Meer dan de provincieraad beschikt de bestendige deputatie op basis van de sectorwetgeving over diverse bevoegdheden.

De bestendige deputatie, die collegiaal beslist, bereidt de besluiten van de provincieraad voor en is belast met de uitvoering ervan, beslist over alle zaken die tot het dagelijks bestuur behoren en speelt een belangrijke rol in gerechtelijke aangelegenheden (art. 106 Provinciewet). De bestendige deputatie is op basis van diverse wetten en decreten bevoegd taken uit te oefenen (zie ook art. 106 Provinciewet). Zo is de bestendige deputatie bevoegd gezag inzake de afgifte van bepaalde milieuvergunningen.

### 4. Gouverneur

De gouverneur wordt door de Koning (voor onbepaalde tijd) benoemd en ontslagen (art. 4 Provinciewet). Hij is bestuursorgaan van de provincie en in die hoedanigheid voorzitter en stemgerechtigd lid van de bestendige deputatie. Hij is niet de voorzitter van de provincieraad maar heeft wel het recht de vergaderingen van de provincieraad bij te wonen en daar het woord te voeren. De raad kan op zijn beurt de aanwezigheid van de gouverneur vorderen (art. 123 Provinciewet). De gouverneur is belast met de leiding van de provinciale griffie en de provinciale bureau's (art. 126 Provinciewet). Hij is belast met de handhaving van de openbare orde in de provincie. Daarbij kan hij over de politie beschikken (art. 128 en 129 Provinciewet). Naast bestuursorgaan van de provincie is hij vertegenwoordiger van het centrale gezag. Als vertegenwoordiger van het centrale gezag is hij belast met het toezicht op de naleving van de wetten en decreten in de provincie. Zo kan de provinciegouverneur via een verklaring bepaalde provinciale verordeningen

en reglementen ter goedkeuring aan de toezichthoudende instantie onderwerpen (art. 86 Provinciewet). Hij zit tevens een interministeriële commissie voor, die belast is met de bevordering van coördinatie en overleg tussen de in de provincie gevestigde diensten, inrichtingen en instellingen van de Staat (Gewest/Gemeenschap)(art. 124 Provinciewet). De gouverneur heeft een belangrijke rol inzake het toezicht op de gemeenten alsmede de andere provinciale bestuursorganen (art. 124 Provinciewet). In zijn hoedanigheid als vertegenwoordiger van het centrale gezag is de gouverneur geen verantwoording schuldig aan de provincieraad. De gouverneur kan de uitoefening van bepaalde bevoegdheden die hem bij wet of verordening zijn toegekend opdragen aan één of meer arrondissementscommissarissen (art. 139bis Provinciewet).

## 5. Toezicht

Zoals aangegeven in § 2.C.5. van dit hoofdstuk zijn de Gewesten bevoegd inzake het gewoon administratief toezicht op de provincies. Om die reden kan het toezicht op de provincies in Vlaanderen anders geregeld zijn dan in Wallonië.

### a. Vlaanderen

Voor het gewoon toezicht op de provincies is voor Vlaanderen nog steeds de Provinciewet, met name de artikelen 86 en 89, van belang. Daar waar in de Provinciewet de Koning als toezichthoudende instantie is vermeld, dient steeds de Executieve gelezen te worden.

Ten aanzien van besluiten, zoals de vaststelling van de begroting, is de (voorafgaande) goedkeuring van de Executieve vereist. Daarnaast heeft de gouverneur de bevoegdheid bepaalde besluiten van de provincieraad aan de goedkeuring van de Executieve te onderwerpen (art. 86 Provinciewet).

Het repressieve toezicht omvat de bevoegdheid van de Executieve om besluiten van de provincieraad te vernietigen, die het algemeen belang schaden of buiten zijn bevoegdheid vallen. Besluiten die niet vernietigd zijn door de Executieve, kunnen door de decreetgevende macht worden vernietigd (art. 89 Provinciewet). Artikel 125 Provinciewet bepaalt, dat de gouverneur tegen besluiten van de provincieraad en de bestendige deputatie, die buiten hun bevoegdheid vallen of het algemeen belang schaden, in beroep dient te gaan bij de Executieve.

De Provinciewet voorziet niet in een taakverwaarlozingsregeling (dwangtoezicht).

### b. Wallonië

Voor het Waalse Gewest geldt ten aanzien van het gewoon toezicht op de provincies het Décret du Conseil régional wallon organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne (hierna: Waals toezichtsdecreet).<sup>22</sup>

De Executieve is goedkeurende instantie ten aanzien van bijvoorbeeld de vaststelling van de begroting door de provincieraad (art. 32 Waals toezichtsdecreet). De Executieve kan

22. Zie noot 19 van dit hoofdstuk.

besluiten van het provinciebestuur schorsen/vernietigen bij strijd met de wet of het algemeen belang (art. 28 e.v. Waals toezichtsdecreet). Artikel 30 Waals toezichtsdecreet bepaalt dat de gouverneur verplicht is in beroep te gaan bij de Executieve tegen besluiten van de andere provinciale organen, die in strijd zijn met de wet.

Er is een mogelijkheid van dwangtoezicht door de Executieve ten aanzien van de begroting (art. 34 en 35 Waals toezichtsdecreet). In dat verband kan na het verstrijken van de vernietigingstermijnen, behoudens beroep bij de Raad van State, de Gewestraad deze besluiten nog vernietigen (art. 36 Waals toezichtsdecreet). Tegen besluiten van de Executieve is beroep mogelijk bij de Raad van State.

## E. POLDERS EN WATERINGEN

### 1. Algemeen

Zoals aangegeven in § 2.B. van dit hoofdstuk zijn de Gewesten, krachtens artikel 6 § 1, III, 10 van de Bijzondere wet, bevoegd tot normering en uitvoering inzake polders en wateringen. Overigens gelden wat betreft de polders en wateringen nog steeds de (vroeger nationale) Wet betreffende de polders respectievelijk de (vroeger nationale) Wet betreffende de wateringen.<sup>23</sup>

Op dit moment is er in Vlaanderen wetgeving in voorbereiding, waarbij de Wet betreffende de polders en de Wet betreffende de wateringen worden vervangen door een Vlaams decreet betreffende de kwantitatieve waterhuishouding. De (nog niet gepubliceerde) plannen voorzien in de oprichting van in totaal zo'n 50 polders/wateringen, die het gehele Vlaamse territorium zullen bestrijken en (met uitzondering van de gemeenten en provincies) bevoegd zullen worden inzake (de uitvoering van) het waterkwantiteitsbeheer. De polders/wateringen zullen meer bevoegdheden krijgen, waaronder planningsbevoegdheden.

Thans zijn er in Vlaanderen nog zo'n 100 polders/wateringen, die slechts zo'n 30 procent van Vlaanderen bestrijken. Wallonië kent (feitelijk) geen polders/wateringen. In Vlaanderen bevinden de meeste polders zich in het noordwestelijk deel. Enkele wateringen - het verschil met de polders is gelegen in de hoogteligging - bevinden zich bijvoorbeeld in Belgisch Limburg. Voor het niet door polders/wateringen bestreken gebied zijn thans in Vlaanderen gemeenten/provincies bevoegd inzake waterkwantiteitsbeheer. In Wallonië spelen samenwerkingsverbanden van gemeenten op dit terrein een belangrijke rol.

Gezien de op handen zijnde wijziging van de wetgeving inzake polders en wateringen, het geringe aantal polders/wateringen in het Nederlandse grensgebied alsmede het beperktere taakgebied (dan de Nederlandse waterschappen<sup>24</sup>) wordt op het geregelde in de Wet op de polders en de Wet betreffende de wateringen iets minder diep ingegegaan

23. Wet van 3-6-1957, B.S. 21-6-1957, respectievelijk Wet van 5-7-1956, B.S. 5-8-1956.

24. Gezien het doel van respectievelijk polders en wateringen zou samenwerking met de Nederlandse waterschappen/zuiveringschappen kunnen plaats vinden. Hierbij dient wel opgemerkt, dat in Nederland de waterschappen/zuiveringschappen vaak bevoegdheden hebben inzake vergunningverlening in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Voor de vergunningsvereisten in deze in Vlaanderen en Wallonië, zie: R.J.G.H. Seerden, M.W.J.A. Hertoghs, a.w., hoofdstuk 5.

dan op de wetgeving inzake de Belgische gemeenten en provincies. Omdat de voorgestelde regeling voor een Vlaams decreet betreffende polders/wateringen waarschijnlijk zal overeenkomen met het geregelde in de Nederlandse Wet op de waterhuishouding alsmede de Waterschapswet wordt tevens verwezen naar het gestelde in § 4.E. van dit hoofdstuk.

## 2. Polders

Waar het gaat om de taken van polders is met name artikel 1 Wet betreffende de polders van belang, dat bepaalt dat polders openbare besturen zijn, 'ingesteld met het oog op de instandhouding, drooglegging en bevoeiing van de ingedijkte gronden die op de zee en aan het getij onderhevige waterlopen zijn veroverd.' Het belangrijkste bestuursorgaan is de algemene vergadering, die bestaat uit stemgerechtigde ingelanden (art. 12 Wet betreffende de polders). Naast de algemene vergadering is er het (dagelijks) bestuur. Dit laatste wordt in de regel (onder de ingelanden) gekozen door de algemene vergadering en bestaat uit een dijkgraaf, een adjunct-dijkgraaf en een aantal gezworenen (art. 28 juncto 31 Wet betreffende de polders).

De bevoegdheden van de algemene vergadering betreffen o.a. het vaststellen van het huishoudelijk reglement, de bijzondere politiereglementen, de begroting alsmede de invoering van belastingen (art. 20 Wet betreffende de polders). De belangrijkste bevoegdheden van het dagelijks bestuur zijn het voorbereiden van de werkzaamheden en het uitvoeren van de beslissingen van de algemene vergadering, het dagelijks bestuur alsmede het beheer van de polder (art. 40 Wet betreffende de polders). De dijkgraaf is voorzitter van de algemene vergadering en voert de beslissingen van het bestuur uit. In spoedeisende gevallen kan hij beslissingen nemen, die tot de bevoegdheid van het bestuur behoren (art. 48 Wet betreffende de polders).

## 3. Wateringen

Artikel 1 Wet betreffende de wateringen bepaalt, dat wateringen openbare besturen zijn, 'buiten de polderzones ingesteld met het oog op het tot stand brengen en handhaven, binnen de grenzen van hun territoriaal gebied, van een voor landbouw en hygiëne gunstige bewatering, en met het oog op de beveiliging van de grond tegen watersnood.' Het belangrijkste bestuursorgaan is de algemene vergadering, die bestaat uit stemgerechtigde ingelanden (art. 12 Wet betreffende de wateringen). Naast de algemene vergadering is er het (dagelijks) bestuur. Dit laatste wordt in de regel gekozen onder de ingelanden door de algemene vergadering en bestaat uit een voorzitter, een ondervoorzitter en beheerders (art. 28 juncto 32 Wet betreffende de wateringen).

De bevoegdheden van de algemene vergadering betreffen o.a. het vaststellen van het huishoudelijk reglement, de bijzondere politiereglementen, de begroting alsmede de invoering van belastingen (art. 21 Wet betreffende de wateringen). De belangrijkste bevoegdheden van het dagelijks bestuur zijn het voorbereiden van de werkzaamheden en het uitvoeren van de beslissingen van de algemene vergadering, het dagelijks bestuur alsmede het beheer van de watering (art. 41 Wet betreffende de wateringen). De voorzitter van het dagelijks bestuur zit de algemene vergadering voor en voert de beslissingen

van het bestuur uit. In spoedeisende gevallen kan hij beslissingen nemen, die tot de bevoegdheid van het bestuur behoren (art. 48 Wet betreffende de wateringen).

### 4. Toezicht

Zolang de Gewesten (in feite alleen het Vlaamse) middels decreten niet tot aanpassing van de Wet betreffende de polders/Wet betreffende de wateringen zijn overgegaan, geldt het specifieke toezicht zoals in die wetten thans is bepaald. Daar waar de Koning in de wet staat vermeld als toezichhoudende instantie dient evenwel de Executieve gelezen te worden. Wat betreft de polders is het toezicht o.a. geregeld in artikel 25 Wet betreffende de polders. Op basis van dit artikel berust de goedkeuring van b.v. overeenkomsten tussen polders onderling, inzake geldleningen en inzake polderbelastingen bij de bestendige deputatie. De goedkeuring van o.a. de polderreglementen alsmede de overeenkomsten tussen polders omtrent samenwerking berust bij de Executieve (art. 26 Wet betreffende de polders). Besluiten van de algemene vergadering waarvoor geen goedkeuring is vereist, kunnen door de gouverneur c.q. de Executieve vernietigd worden wegens strijd met de wet (c.q. andere regels zoals het polderreglement) of het algemeen belang (art. 27 Wet betreffende de polders). Artikel 90 e.v. Wet betreffende de polders voorziet in een taakverwaarlozingsregeling (dwangtoezicht). In de Wet betreffende de wateringen is in een vergelijkbaar toezicht voorzien (artikelen 26, 27, 28 en 90 e.v. Wet betreffende de wateringen).

## F. OPENBARE CENTRA VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN (O.C.M.W.'S)

### 1. Algemeen

Zoals aangegeven in § 2.B. van dit hoofdstuk hebben de Gemeenschappen, krachtens artikel 5 § 1, II, 2° Bijzondere wet belangrijke bevoegdheden inzake de o.c.m.w.'s. Zij zijn geregeld in de (nationale) Wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna: Organisatiewet o.c.m.w.).<sup>25</sup> Regionalisering van (delen van) de Wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in decreten is als gevolg van de verdere uitbreiding (van juli 1993) van de Gemeenschapsbevoegdheden in deze niet uitgesloten.

Artikel 57 van de Organisatiewet o.c.m.w. is van belang in het licht van de (functionele) taken van deze overheden. Hierin staat o.a. dat het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn tot taak heeft aan personen en gezinnen dienstverlening te verzekeren van sociale, geneeskundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard. Daarnaast oefent de o.c.m.w. voogdij uit (art. 63 e.v. Organisatiewet o.c.m.w.). Tussen gemeenten en o.c.m.w.'s bestaat een geformaliseerd overleg (art. 26 Organisatiewet o.c.m.w.).<sup>26</sup> In Nederland kennen wij niet een direct vergelijkbare instantie, maar de o.c.m.w.'s hebben kenmerken van de Nederlandse gemeentelijke sociale diensten, instellingen voor

25. Wet van 8-7-1976, B.S. 5-8-1976/err. 26-11-1976. Deze wet is aanzienlijk gewijzigd bij wet van 5-8-1992, B.S. 8-10-1992.

26. Zie K.B. 21-1-1993, B.S. 9-2-1993, tot bepaling van de voorwaarden en modaliteiten van het overleg als bedoeld in artikel 26 § 2 Organisatiewet o.c.m.w.

maatschappelijk werk, bejaardenzorg, ziekenfondsen, e.d. De meeste hiervan behoren niet tot de 'overheden', die op basis van de Benelux-Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking kunnen samenwerken. Wellicht dat op bepaalde werkerterreinen mogelijk toch taken overeenstemmen met b.v. die van gemeenschappelijke regelingen in Nederland (b.v. ten aanzien van ambulancevervoer). Bij de o.c.m.w.'s gaat het in beginsel om zaken, die sterk verbonden zijn met personen die op het territoire van een bepaalde Belgische gemeente wonen en van de betreffende diensten gebruik kunnen maken. Samenwerking op dit terrein - b.v. gebruikmaking van diensten door burgers over de grens e.d. - kan zeer noodzakelijk zijn. Het voert in dit verband te ver daar diep op in te gaan. Om die reden wordt de organisatie van de o.c.m.w.'s iets minder ver gaand beschreven dan die van de Belgische gemeenten en provincies.

## 2. Bestuursorganen

O.c.m.w.'s zijn openbare instellingen, die rechtspersoonlijkheid bezitten (art. 2 Organisatiewet o.c.m.w.). In de regel zijn zij per gemeente opgericht. Er bestaat de mogelijkheid van intercommunale o.c.m.w.'s. Het belangrijkste bestuursorgaan van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn is de raad voor het maatschappelijk welzijn (art. 6 juncto 24 Organisatiewet o.c.m.w.). Deze raad wordt gekozen door de gemeenteraad. Het aantal leden is afhankelijk van het aantal inwoners. Een beperkt aantal leden mag gemeenteraadslid zijn. De raad voor het maatschappelijk welzijn regelt alles wat tot de bevoegdheid van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn behoort, tenzij de wet anders bepaalt (art. 24 Organisatiewet o.c.m.w.). De raad kiest onder zijn leden een voorzitter (art. 25 Organisatiewet o.c.m.w.). De raad dient uit zijn midden een vast bureau op te richten voor de afhandeling van het dagelijks bestuur respectievelijk waaraan deze welomschreven bevoegdheden kan overdragen (art. 27 Organisatiewet o.c.m.w.). De door de raad gekozen voorzitter is tevens voorzitter van het vast bureau. De voorzitter is belast met voorafgaand onderzoek van de zaken, die aan de beraadslagende organen worden voorgelegd, alsmede met de uitvoering van beslissingen van de raad en het vast bureau (art. 28 Organisatiewet o.c.m.w.).

## 3. Toezicht

De Gemeenschappen zijn na de wijziging in juli 1993 van de Bijzondere wet behalve voor de uitoefening van het toezicht tevens bevoegd inzake het regelen van het toezicht.<sup>27</sup> Thans geldt nog de regeling op basis van de Organisatiewet o.c.m.w. Daar waar in die wet de Koning staat vermeld, dient de Executieve van de Gemeenschap gelezen te worden. Ten aanzien van bepaalde de besluiten, zoals de vaststelling van de begroting, is de (voorafgaande) goedkeuring van de toezichthoudende overheid - dit kan de gemeenteraad c.q. de bestendige deputatie zijn - vereist. In de artikelen 108 e.v.

27. Vóór de wijziging van artikel 5 § 1, II, 2° Bijzondere wet (vgl. noot 8 van dit hoofdstuk) waren de Gemeenschappen bevoegd inzake maatschappelijk welzijn met uitzondering van o.a. de regelen tot inrichting van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. De nationale overheid was bevoegd gebleven om de regels vast te stellen betreffende organisatie van b.v. het administratief toezicht op de o.c.m.w.'s. Daarbij waren de Gemeenschappen belast met de uitoefening van dit toezicht.

Organisatiewet o.c.m.w. is het specifieke administratieve (repressieve) toezicht geregeld. Zo bezit het college van burgemeester en schepenen een schorsingsbevoegdheid ten aanzien van beslissingen tot individuele dienstverlening. De gouverneur en (Gemeenschaps)Executieve bezitten een algemene vernietigingsbevoegdheid ten aanzien van besluiten van o.c.m.w.'s.

### § 3. Het Duitse organieke recht inzake decentrale overheden

#### A. INLEIDING

In de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking wordt een aantal Noordrijn-Westfaalse en Nedersaksische decentrale overheden genoemd, die grensoverschrijdend kunnen samenwerken. Voor Noordrijn-Westfalen betreft het de Gemeinden, Kreise, Zweckverbände, Landschaftsverbände en de Kommunalverband Ruhrgebiet. Voor Nedersaksen betreft het de Gemeinden, Samtgemeinden, Kreise en Zweckverbände. In het navolgende wordt het organieke recht inzake deze overheden, met uitzondering van de Zweckverbände, besproken.<sup>28</sup> Voor het recht inzake de Zweckverbände wordt verwezen naar hoofdstuk 6 § 2.

Voordat op de desbetreffende decentrale overheden wordt ingegaan, wordt een korte schets gegeven van de plaats van deze overheden in de bestuursopbouw van Duitsland (Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen).

#### B. BESTUURSOPBOUW VAN DUITSLAND

In het navolgende wordt zoveel mogelijk in het licht van de decentrale grensoverschrijdende samenwerking ingegaan op de Duitse bestuursopbouw en met de name de positie van de Länder Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen. De Länder spelen een belangrijke rol ten aanzien van de decentrale overheden.

Duitsland is een federale staat, die is samengesteld uit de Bond (de federale overheid) alsmede de deelstaten (de Länder). Aan het hoofd staat een president. De bevoegdheidsafbakening inzake wetgeving tussen de Länder en de Bond is geregeld in de artikelen 70 t/m 75 Grundgesetz. Artikel 73 Grundgesetz somt de aangelegenheden op, die tot de

28. Bij de beschrijving van het organieke recht van de Duitse (Noordrijn-Westfaalse en Nedersaksische) decentrale overheden is gebruik gemaakt van de volgende literatuur:

Algemeen: E. Schmidt-Assmann, Kommunalrecht, in: I. von Münch, E. Schmidt-Assmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 9. neubearbeitete Auflage, 1992; O. Seewalt, Kommunalrecht, in: U. Steiner (Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht, 4. neubearbeitete und erweiterte Auflage, 1992.

Nedersaksen: H. Faber, Kommunalrecht, in: H. Faber/H.P. Schneider, Niedersächsisches Staats- und Verwaltungsrecht, 1985; B. Nedden, Verwaltungsorganisation, in: H. Faber/H.P. Schneider, a.w.; H. Korte, Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 2. völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage, 1986; K. Lüersen, Niedersächsische Gemeindeordnung, Kommentar, 1991.

Noordrijn-Westfalen: H-U. Erichsen, Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 1988; E.D. Bösch, Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage, 1989; G.D. Bühren, Allgemeines Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 4. überarbeitete Auflage, 1989; H. Körner, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 5. Auflage, 1990.

Omdat een aantal Duitse termen niet altijd een precieze Nederlandse vertaling hebben, worden deze in het navolgende niet vanuit het Duits in het Nederlands vertaald.

uitsluitende wetgevende bevoegdheid van de Bond behoren. Middels delegatie door de Bond kunnen de Länder hier bevoegd worden (art. 71 Grundgesetz). Bij de concurrerende wetgevingsbevoegdheid (art. 72 Grundgesetz) zijn in beginsel de Länder bevoegd, zolang de Bond niet van zijn bevoegdheden gebruik heeft gemaakt. De Bond is bevoegd, indien een aangelegenheid niet effectief kan worden geregeld door wetgeving op het niveau van de Länder. De aangelegenheden zijn opgesomd in artikel 74 Grundgesetz. Op basis van artikel 75 Grundgesetz is er de bevoegdheid, in de daar genoemde aangelegenheden, van de Bond tot het geven van kadervoorschriften. Die dienen door de Länder nader ingevuld te worden. Buiten de in de artikelen 71 t/m 75 Grundgesetz aangegeven aangelegenheden zijn de Länder bevoegd. In artikel 70 (juncto art. 30) Grundgesetz is de uitsluitende wetgevende bevoegdheid van de Länder aangegeven. De Länder zijn tot wetgeving bevoegd, voorzover de het Grundgesetz de Bond hiertoe niet de bevoegdheid verleent. Zo zijn de Länder (exclusief) bevoegd inzake de wetgeving betreffende de organisatie van de zich onder het Landsniveau bevindende overheden. Er zijn in dit verband regels te vinden in de 'Landesverfassungen, Landesorganisationsgesetzen' en natuurlijk de organieke wetgeving inzake die overheden, zoals 'Gemeinde- en Kreisordnungen'.

De uitvoering van wetten is geregeld in de artikelen 83 t/m 85 Grundgesetz. Het komt er op neer, dat behalve uiteraard de uitvoering van de eigen Landswetten ook de uitvoering van de meeste Bondswetten door de Länder, in de regel als eigen aangelegenheid, plaatsvindt. Tenzij de Bondswetten anders bepalen, wijzen de Länder bijvoorbeeld de tot uitvoering hiervan gerechtigde overheden aan. Tot slot kan hier opgemerkt worden, dat bij bevoegdheidsgeschillen tussen de Bond en de Länder het Bundesverfassungsgericht beslist. Het Bundesverfassungsgericht kan ook beslissen over grondwettigheidsbezwaren van gemeenten in verband met artikel 28 Grundgesetz, dat de gemeentelijke autonomie waarborgt.<sup>29</sup>

### 1. Noordrijn-Westfalen

De bestuursopbouw van het Land Noordrijn-Westfalen is geregeld in de Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (hierna: Verfassung Nordrhein-Westfalen)<sup>30</sup> alsmede het Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (hierna: Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen).<sup>31</sup>

Artikel 1 Verfassung Nordrhein-Westfalen bepaalt dat het Land is onderverdeeld in gemeenten en verbanden van gemeenten (Gemeinden und Gemeindenverbände). Daarbij garandeert artikel 78 Verfassung Nordrhein-Westfalen, in aansluiting op artikel 28 Grundgesetz, het recht op autonomie van gemeenten en verbanden van gemeenten. Daarbij wordt overigens bepaald dat het Land op basis van wettelijke voorschriften aan gemeenten en verbanden van gemeenten bepaalde taken verplicht kan opleggen en toezicht kan uitoefenen jegens deze overheden. Artikel 77 Verfassung Nordrhein-Westfalen bepaalt dat de bestuurlijke organisatie van het Land bij wet geregeld wordt. Dit is ge-

29. Zie § 13 Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, in de tekst van 12-12-1985, BGBl. I S. 2229.

30. Wet van 18-6-1950, GV NW S. 127, laatstelijk gewijzigd 24-11-1992, GV NW S. 448.

31. Wet van 10-7-1962, GV NW S. 421, laatstelijk gewijzigd 14-12-1989, GV NW S. 678.



beurd in het Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen. Deze wet kent een drietal soorten overheden, namelijk:

1. Landesbehörden;
2. Gemeinden/Gemeindeverbände;
3. Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

*ad 1.* Op basis van § 2 e.v. Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen zijn de Landesbehörden onderverdeeld in:

- oberste Landesbehörden. Het betreft de regering van het land, de ministerpresident alsmede de vakministers.
- Landesoberbehörden. Het betreft vooral gedeconcentreerde diensten (Landesämter), die direct ondergeschikt zijn aan de oberste Landesbehörden en voor het hele Land bevoegd zijn.
- Landesmittelbehörden. Dit zijn overheden, die direct ondergeschikt zijn aan de oberste Landesbehörden en bevoegd zijn voor een deel van het Land, bijvoorbeeld de Regierungspräsident. Deze laatste is de algemene vertegenwoordiger van de Landsregering in zijn Regierungsbezirk. Noordrijn-Westfalen telt 5 Regierungsbezirke, die een soort van gedeconcentreerde dienst van het Land zijn te beschouwen.
- untere Landesbehörden. Dit zijn overheden die ondergeschikt zijn aan de Landesoberbehörden/Landesmittelbehörden. Het gaat hier om de Oberkreisdirektoren alsmede een aantal gedeconcentreerde diensten.

Deze onderverdeling in Behörden is bijvoorbeeld van belang voor het onderlinge toezicht (Dienstaufsicht/Fachaufsicht)(§ 12 Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen). Daarbij betreft het Dienstaufsicht zaken als de organisatie en personeelaangelegenheden en het Fachaufsicht de (rechtmatige en doelmatige) taakuitoefening.

*ad 2.* Ten aanzien van de Gemeinden en Gemeindeverbände is bepaald, dat zij medewerking verlenen aan het Landsbestuur en dat zij bij de uitvoering van Bondsrecht gebonden zijn aan de aanwijzingen van de toezichthoudende overheden (§ 15 e.v. Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen). Welke de toezichthoudende overheden zijn, is bepaald in de wetgeving inzake Gemeinden en Gemeindeverbände alsmede de sectorwetgeving. Het verschil tussen Gemeinden en Kreise is, dat wat betreft de autonome taken de eerste voor de plaatselijke aangelegenheden alleen verantwoordelijk zijn, terwijl taken van bovenplaatselijk belang door de Kreise (Kreisfreie Städte) vervuld worden.

*ad 3.* Publiekrechtelijke rechtspersonen (Körperschaften des öffentlichen Rechts) kunnen slechts bij of krachtens wet worden opgericht. Aan deze rechtspersonen kunnen bevoegdheden van het Land worden overgedragen (§ 18 en 19 Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen).

## 2. Nedersaksen

De bestuurlijk opbouw van het Land Nedersaksen is geregeld in de Niedersächische Verfassung<sup>32</sup> alsmede het Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform.<sup>33</sup>

32. Wet van 13-4-1951, Nieders. GVBl. Sb.I S. 5, naar de tekst van 28-3-1972, Nieders. GVBl. S. 171, laatstelijk gewijzigd, 19-5-1993, Nieders. GVBl. S. 107.

33. Wet van 28-6-1977, Nieders. GVBl. S. 233, laatstelijk gewijzigd, 18-11-1984, Nieders. GVBl. S. 267.

De oberste Landesbehörden zijn in de Niedersächsische Verfassung terug te vinden. Dit is de Landesregierung (de ministerpresident en de ministers) (alsmede de Landesrechnungshof als gedeconcentreerde dienst). De andere Landesbehörden zijn aangegeven in het Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform. Het gaat daarbij om de Bezirksregierungen, die onder leiding staan van de Regierungspräsident. Deze vertegenwoordigt de Landesregierung in het Regierungsbezirk. Nedersaksen telt 4 Regierungsbezirke. Behalve de Bezirksregierungen functioneren op dit middenniveau o.a. het Niedersächsische Landesverwaltungsamt alsmede diverse andere diensten. Op het laagste niveau zijn er diverse diensten die onder toezicht staan van het middenniveau. Ook de Kreisdirektor behoort tot het laagste niveau. De oberste Landesbehörden, de Behörden der Mittelstufe en de Behörden der Ortsstufe zijn de zogenaamde unmittelbare Landesbehörden. Voor de niet tot de eigenlijke Landesbehörden behorende overheden wordt wel de term mittelbare Landesbehörden gebruikt. Zij zijn eigenlijk geen Landesbehörden, maar voeren wel taken/bevoegdheden in opdracht van het Land uit. De Gemeinden en de Gemeindeverbände zijn hiervan de belangrijkste. Maar ook andere rechtspersonen, zoals Kamers van Koophandel e.d. kunnen als zodanig beschouwd worden.

Voor een schematisch overzicht van de plaats van de decentrale overheden in de bestuursopbouw van Duitsland, toegespitst op de deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen, wordt verwezen naar figuur 2.

figuur 2

Bestuursopbouw van Duitsland (Noordrijn-Westfalen/Nedersaksen)

Niveau	Lichaam	Wetgevend orgaan Volksvertegen- woordiging	Uitvoerend orgaan
Centraal	Bund	Bundestag (Bundesrat)	Bundesregierung
	Länder	Landtag	Landesregierung
Territoriale decentralisatie	Kreise	Kreistag Kreisausschuss	Oberkreisdirektor
	(kreisfreie Städte)	Gemeinderat Verwaltungs- ausschuss*	Oberstadtdirektor (Beigeordneten)
	Gemeinden	Gemeinderat Verwaltungs- ausschuss*	Gemeindedirektor (Beigeordneten)

\* = Alleen expliciet wettelijk geregeld in Nedersaksen. In Noordrijn-Westfalen wordt op korte termijn voorzien in een vergelijkbare Gemeinde/(Stadt)ausschuss.

## C. NOORDRIJN-WESTFALEN

### 1. *Gemeinden*

#### a. Algemeen

Het organieke recht inzake de *Gemeinden* is voornamelijk te vinden in de *Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen* (hierna: *Gemeindeordnung*).<sup>34</sup> De *Gemeinden* in Noordrijn-Westfalen kunnen onderverdeeld worden in *kreisfreie Städte* en *kreisangehörige Gemeinden*. *Kreisfreie Städte* bestaan uit *Stadtbezirke*, die over een eigen door de inwoners gekozen bestuur beschikken (§ 13 t/m § 13c *Gemeindeordnung*). Op basis van het inwonertal zijn de *kreisangehörige Gemeinden* onder te verdelen in (kleine) gemeenten en middelgrote en grote steden (§ 3a *Gemeindeordnung*). *Kreisangehörige Gemeinden* kunnen uit *Ortschaften* bestaan. Het bestuur van deze *Ortschaften* is opgedragen aan commissies (*Ausschüsse*) of individuele personen (*Ortsvorsteher*) (§ 13d *Gemeindeordnung*). In Noordrijn-Westfalen zijn 396 *Gemeinden*, waarvan er 23 *kreisfreie Städte* zijn.

De belangrijkste taken/bevoegdheden van de gemeenten liggen op het terrein van het beheer van gemeentelijke eigendommen, ruimtelijke ordening, milieu, water- en energievoorziening, cultuur en welzijn, gemeentelijke voorzieningen inzake sport, scholen, brandweer, uitvoering van sociale wetgeving, wetgeving inzake de burgerlijke stand alsmede nationaliteitswetgeving.

Op de gemeentelijke bestuursorganen, namelijk de *Rat* en de *Gemeindedirektor* (en *Beigeordneten*), wordt thans nader ingegaan.

#### b. *Rat*

Het belangrijkste bestuursorgaan is de *Rat*. Hij wordt rechtsreeks gekozen door de inwoners van de gemeente voor een periode van 5 jaar. Het aantal leden varieert al naar gelang het aantal inwoners van 21 tot 91. Zijn vergaderingen zijn in beginsel openbaar (§ 33 Abs. 2 *Gemeindeordnung*). De gemeenteraad is voor alle gemeentelijke aangelegenheden bevoegd, tenzij de *Gemeindeordnung* anders bepaalt. Bepaalde bevoegdheden op basis van de *Gemeindeordnung* kunnen niet andere wel worden overgedragen aan andere gemeentelijke organen. § 28 *Gemeindeordnung* somt de niet overdraagbare bevoegdheden op. Het betreft o.a.: de verkiezing van de leden van commissies, de verkiezing van de *Gemeindedirektor* en de *Beigeordneten*, het aangaan van kredieten,

34. Wet van 13-8-1984, GV NW S. 475, laatstelijk gewijzigd 3-4-1992, GV NW S. 124.

Overigens dient hier opgemerkt te worden, dat op dit moment een wijziging van de gemeentelijke wetgeving, waaronder de *Gemeindeordnung*, aanhangig is bij de *Landtag*. De belangrijkste wijzigingen betreffen o.a. de invoering van een referendum in *Gemeinden* en *Kreise*, de ombouw van de gemeentelijke *Hauptausschuss* tot *Gemeinde/(Stadt)ausschuss*, de instelling op gemeentelijk niveau van raden voor buitenlanders en het vervangen van de *Innenminister* door het *Innenministerium* (bijvoorbeeld inzake toezicht), *Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer Kommunalverfassungsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen*, Drucksache 11/4983. Voorzover dat van belang is voor de onderhavige beschrijving, wordt op deze wijzigingen ingegaan. Zie b.v.: R. Fingerhut, *Zur Reform der Kommunalverfassung, Städte- und Gemeinderat* 9/1993, p. 255-259.

het vaststellen van de begroting en het aangaan van rechtsgedingen, tenzij het eenvoudige aangelegenheden van dagelijks bestuur betreft. § 28 Gemeindeordnung bepaalt eveneens dat de raad zich eenvoudige lopende zaken, die eigenlijk aan de Gemeindedirektor toekomen, kan voorbehouden. De gemeenteraad heeft de bevoegdheid inzake de gemeentelijke aangelegenheden verordeningen te maken, voor zover bij wet niet anders is bepaald. De verordeningen behoeven slechts de goedkeuring van de toezichthoudende instantie, als dit bij wet voorgeschreven is (§ 4 Gemeindeordnung). De gemeenteraad is verplicht een zogenaamde Hauptsatzung vast te stellen (§ 4 Abs. 3 Gemeindeordnung). In deze verordening dient o.a. geregeld te worden: een klachtenprocedure voor burgers (§ 6c Gemeindeordnung) en zaken in verband met Stadtbezirke en Ortschaften (§ 13, § 13d Gemeindeordnung). De raad kan commissies instellen (§ 41 Gemeindeordnung). Bepaalde commissies, zoals de Hauptausschuss, zijn verplicht. Op korte termijn zal de Gemeinde/(Stadt)ausschuss de Hauptausschuss gaan vervangen. Hiertoe worden enkele artikelen in de Gemeindeordnung gewijzigd dan wel ingevoegd.<sup>35</sup>

De voorzitter van de raad alsmede de representant naar buiten van de raad is de Bürgermeister. Hij wordt gekozen uit en door de raad en kan door deze ontslagen worden (§ 27 juncto § 32 Gemeindeordnung). De Bürgermeister heeft de bevoegdheid besluiten van de raad, die niet in het belang van de gemeente zijn, te weerspreken. Hierdoor worden de besluiten geschorst en dient er opnieuw door de raad besloten te worden (§ 39 Abs. 1 Gemeindeordnung). De Bürgermeister stelt samen met de Gemeindedirektor de raadsagenda vast (§ 33 Abs. 1 Gemeindeordnung). Tevens kan de Bürgermeister inlichtingen verlangen van de Gemeindedirektor inzake alle belangrijke bestuurlijke aangelegenheden van de gemeente (§ 40 Gemeindeordnung). Hij kan met raadgevende stem aan de zittingen van alle commissies deelnemen (§ 42 Abs. 1 Gemeindeordnung).

### c. Gemeindedirektor

Het dagelijks bestuur wordt gevormd door de Gemeindedirektor en eventueel - deze kunnen worden gekozen - de Beigeordneten. De Gemeindedirektor en de Beigeordneten worden voor 8 jaar (hauptamtlich) of voor de duur van de raadsperiode (ehrenamtlich) gekozen door de raad en maken geen deel uit van de raad. Het aantal Beigeordneten wordt vastgesteld in de Hauptsatzung. De raad heeft de bevoegdheid de Gemeindedirektor en de Beigeordneten te ontslaan (§ 49 Gemeindeordnung). De Gemeindedirektor - in kreisangehörige en kreisfreie Städten wordt hij aangeduid als Stadtdirektor respectievelijk Oberstadtdirektor - is belast met de voorbereiding en uitvoering van de raads-

35. Het betreft o.a. wijziging van § 41 Abs. 2 Gemeindeordnung, dat in de verplichte instelling van de Gemeinde/(Stadt)ausschuss in plaats van de Hauptausschuss gaat voorzien. In het in te voegen § 42a Gemeindeordnung wordt de Gemeinde/(Stadt)ausschuss nader geregeld. Hij bestaat uit bepaalde raadsleden, de Bürgermeister en de Gemeindedirektor (met raadgevende stem) en eventueel Beigeordneten (met raadgevende stem) (§ 42a (1) Gemeindeordnung). Ten aanzien van de taken/bevoegdheden bepaalt § 42a (2) Gemeindeordnung: "Der Gemeindeausschuss bereitet die Beschlüsse des Rates vor, soweit er nicht diese Aufgabe dem Gemeindedirektor überträgt; die Vorbereitung erfolgt in nicht-öffentlicher Sitzung. Er entlastet den Rat und überwacht die Ausführung der Beschlüsse." In dit verband kan deze Ausschuss onder bepaalde voorwaarden over aangelegenheden beslissen, die door de Rat aan hem worden overgedragen., Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer Kommunalverfassungsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen, a.w., (noot 34 van dit hoofdstuk).

besluiten. Hij is verantwoordelijk voor de uitvoering van de aan de Beigeordneten opgedragen taken. De Gemeindedirektor is vaak uitvoerende instantie in het kader van diverse wettelijke voorschriften (§ 47 Gemeindeordnung). De Gemeindedirektor vertegenwoordigt de gemeente in gerechtelijke en bestuurlijke aangelegenheden (§ 55 Gemeindeordnung). Voorts speelt de Gemeindedirektor een belangrijke rol inzake het toezicht. De Gemeindedirektor staat aan het hoofd van de ambtenaren.

#### d. Toezicht

§ 106 e.v. Gemeindeordnung regelt het toezicht. In § 106 Gemeindeordnung wordt een onderscheid gemaakt tussen het algemene en het specifieke toezicht. Het eerste heeft betrekking op de autonome bevoegdheden van de gemeenten. Het laatste heeft betrekking op de uitoefening van bevoegdheden 'nach Weisung' en is geregeld in de diverse sectorwetten. Een belangrijk verschil tussen beide toezichtsvormen is, dat het algemene toezicht in de regel slechts een rechtmatigheidstoetsing omvat, terwijl het specifieke toezicht veelal ook betrekking heeft op de doelmatigheid. Op het specifieke toezicht wordt hier niet dieper ingegaan.

Wie algemeen toezichthoudende instantie is, is bepaald in § 106a Gemeindeordnung. Voor de kreisangehörige Gemeinden is dit de Oberkreisdirektor, als untere staatliche Verwaltungsbehörde. Voor de kreisfreie Städte is de Regierungspräsident de algemene toezichthouder. Oberste Aufsichtsbehörde voor kreisangehörige Gemeinden is de Regierungspräsident en voor de kreisfreie Städte de Innenminister. Oberste Aufsichtsbehörde is de Innenminister. Bij aangelegenheden waarbij gemeenten uit meerdere Kreise of Regierungsbezirke zijn betrokken is de gemeenschappelijke (in rang één hogere) toezichthouder bevoegd.

De Gemeindeordnung vereist ten aanzien van een aantal besluiten, b.v. de oprichting van bedrijven, vennootschappen e.d. voorafgaande goedkeuring. Het algemene (repressieve) toezicht op gemeenten is een rechtmatigheidstoetsing (strijd met het recht). De toezichthoudende instanties kunnen de besluiten van de gemeentelijke bestuursorganen vernietigen. Dit kan pas nadat de betreffende organen in de gelegenheid zijn gesteld hun besluit te herzien. Bij raadsbesluiten en besluiten van Ausschüsse is de Gemeindedirektor de instantie, die de zaak dient aan te kaarten bij de raad (§ 39 Gemeindeordnung). Bij besluiten van de Gemeindedirektor is het de toezichthoudende instantie zelf die de zaak aankaart bij de raad (§ 108 Gemeindeordnung).

Indien de gemeente bepaalde verplichtingen niet ter hand neemt, kan de toezichthoudende instantie hiervoor in de plaats treden. Voordat zij hiertoe overgaat, dient ze evenwel eerst de gemeente de mogelijkheid te geven binnen een bepaalde termijn de wettelijke plichten alsnog na te komen (§ 109 Gemeindeordnung).

Behalve bovenstaande algemene toezichtsinstrumenten kan door de Innenminister een gevolmachtigde worden aangewezen, die alle of bepaalde gemeentelijke aangelegenheden overneemt (§ 110 Gemeindeordnung). Mogelijk kan de Innenminister op basis van een besluit van de Landsregierung gemachtigd worden de raad te ontbinden (§ 111 Gemeindeordnung).

Daar het bij besluiten in het kader van het algemeen toezicht in de regel om 'Verwaltungsakte' gaat, kunnen de toezichtsbesluiten aangevochten worden bij het Verwaltungs-

gericht, middels een 'Anfechtungsklage' in het 'Verwaltungsstreitverfahren' (§ 112 Gemeindeordnung juncto § 40 Verwaltungsgerichtsordnung).

## 2. *Kreise*

### a. Algemeen

Het organieke recht inzake de Kreise is voornamelijk geregeld in de Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (hierna: Kreisordnung).<sup>36</sup> Kreise zijn Gemeindeverbände (§ 1 Kreisordnung). Het grondgebied van de Kreise beslaat meerdere gemeenten. Noordrijn-Westfalen heeft 31 Kreise. De Kreise zijn bevoegd inzake bovengemeentelijke aangelegenheden (autonomie) en die aangelegenheden welke door de wet aan de Kreise worden overgedragen. Belangrijke taken/bevoegdheden van de Kreise zijn er inzake afvalverwijdering, ziekenhuizen, natuurbescherming, ongevallen- en rampenbestrijding en toezicht op de gemeenten.

Op de bestuursorganen van de Kreis (§ 6 Kreisordnung), namelijk de Kreistag, de Kreisausschuss en de Oberkreisdirektor, wordt thans nader ingegaan.

### b. Kreistag

De Kreistag wordt rechtstreeks gekozen voor een periode van 5 jaar door de inwoners van de Kreis. Het aantal leden varieert al naar gelang het aantal inwoners van 49 tot 73. Zijn vergaderingen zijn in beginsel openbaar (§ 25 Abs. 2 Kreisordnung). De Kreistag besluit over de Kreisaangelegenheden, die naar hun aard een besluit van de Kreistag behoeven en of door de Kreistag aan zichzelf voorbehouden worden, tenzij in de Kreisordnung anders bepaald (§ 20 Kreisordnung). De Kreistag is bij uitsluiting bevoegd inzake o.a. de verkiezing van de Kreisausschuss en andere Ausschüsse, de vaststelling van verordeningen, het vaststellen van de begroting, de oprichting van bedrijven, het aangaan van rechtsgedingen (behalve bij eenvoudige dagelijkse aangelegenheden) en alle aangelegenheden waarin de wet de bevoegdheid van de Kreistag uitdrukkelijk voorschrijft (§ 20 Kreisordnung). Evenals de gemeenteraad kan de Kreistag verordeningen vaststellen en is hij dit verplicht te doen voor de zogenaamde Hauptsatzung (§ 3 Kreisordnung). De voorzitter van de Kreistag is de Landrat. Deze wordt gekozen uit en door de Kreistag en kan ontslagen worden door de Kreistag (§ 24 Kreisordnung). Hij bezit o.a. de bevoegdheid besluiten van de Kreistag te weerspreken, waardoor deze geschorst worden en de Kreistag opnieuw dient te beslissen (§ 31 Kreisordnung). De Landrat stelt samen met de Oberkreisdirektor de vergaderagenda van de Kreistag vast (§ 25 Abs. 1 Kreisordnung). Besluiten van de Kreistag gaan via de Landrat naar de Oberkreisdirektor (§ 30 Kreisordnung).

36. Wet van 13-8-1984, GV NW S. 497, laatstelijk gewijzigd 16-12-1992, GV NW S. 561.

### c. Kreisausschuss

De Kreisausschuss besluit over alle aangelegenheden, tenzij deze voorbehouden zijn aan de Kreistag of het zaken betreft die tot het dagelijks bestuur (laufende Verwaltung) behoren (§ 34 Kreisordnung). Deze laatste behoren tot de bevoegdheid van de Oberkreisdirektor. De Kreisausschuss wordt gekozen uit en door de Kreistag. De Landrat is voorzitter van de Kreisausschuss (§ 25 Kreisordnung). De Landrat stelt samen met de Oberkreisdirektor de vergaderagenda van de Kreisausschuss vast (§ 36 Kreisordnung).

### d. Oberkreisdirektor

De Oberkreisdirektor en zijn plaatsvervanger (de Kreisdirektor) worden door de Kreistag gekozen voor de duur van 8 jaren. Beide kunnen door de Kreistag ontslagen worden (§ 38 Kreisordnung). De Oberkreisdirektor is bevoegd inzake het dagelijks bestuur. Hij is belast met de voorbereiding en uitvoering van besluiten van de Kreistag en de Kreisausschuss en vertegenwoordigt de gemeente in gerechtelijke en bestuurlijke aangelegenheden (§ 37 Kreisordnung). Hij speelt ook een rol in het kader van het toezicht (§ 31 Kreisordnung).

De Kreisordnung bevat tevens een aantal bepalingen over de 'staatliche Verwaltung' in de Kreis. De Oberkreisdirektor is behalve orgaan van de Kreis tevens unsere staatliche Verwaltungsbehörde (§ 48 e.v. Kreisordnung). In deze hoedanigheid van vertegenwoordiger van het staatsbestuur is hij o.a. toezichthoudende instantie ten aanzien van de tot een Kreis behorende gemeenten, tenzij de wet anders bepaalt. In zijn hoedanigheid van staatsorgaan is hij alleen verantwoording schuldig aan hogere staatsorganen en niet aan de andere bestuursorganen van de Kreis (§ 49 Abs. 2 Kreisordnung).

### e. Toezicht

Ten aanzien van het toezicht zijn de bepalingen van de Gemeindeordnung van overeenkomstige toepassing. In deze wordt verwezen naar het gestelde in § 3.C.1.d. van dit hoofdstuk. Toezichthoudende instantie voor de Kreis is de Regierungspräsident en (hogere) toezichthoudende instantie is de Innenminister (§ 46 Kreisordnung).

## 3. Landschaftsverbände

### a. Algemeen

De belangrijkste organieke wet inzake de Landschaftsverbände is de Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (hierna: Landschaftsverbandsordnung).<sup>37</sup> Er zijn twee Landschaftsverbände in Noordrijn-Westfalen, namelijk de Landschaftsverband Rheinland en de Landschaftsverband Westfalen-Lippe. Zij bestaan uit de tot hun grondgebied behorende Kreise en de kreisfreie Städte (§ 1 Landschaftsverbandsordnung). In § 5 Landschaftsverbandsordnung zijn de taken van de Landschaftsverbände

37. Wet van 27-8-1984, GV NW S. 544, laatstelijk gewijzigd 6-10-1987, GV NW S. 342.

aangegeven. Het betreft aangelegenheden inzake sociale hulpverlening, jeugdzorg, gezondheidsvoorzieningen, wegen, cultuur en landschapsverzorging. De organen van de Landschaftsverbände zijn de Landschaftsversammlung, de Landschaftsausschuss en de Direktor des Landschaftsverbandes. Op deze bestuursorganen wordt thans ingegaan.

#### b. Landschaftsversammlung

De Landschaftsversammlung wordt samengesteld door de vertegenwoordigers van de deelnemende overheden, direct nadat deze zelf gekozen zijn. De leden van de Landschaftsversammlung kunnen behalve leden van de Kreise en Kreisfreie Städte ook werknemers van deze overheden alsmede vertegenwoordigers en werknemers van tot de Kreise behorende gemeenten zijn. Afhankelijk van het inwoneraantal van de deelnemende overheden hebben deze recht op één of meer vertegenwoordigers (§ 7a Landschaftsverbandsordnung). De vergaderingen van de Landschaftsversammlung zijn openbaar (§ 9 Landschaftsverbandsordnung). De Landschaftsversammlung besluit over o.a.: de algemene grondbeginselen van het bestuur, de verkiezing van de Landschaftsausschuss en Fachausschüsse alsmede de Direktor, de vaststelling van verordeningen en de begroting. Het vaststellen van verordeningen geldt voor de in artikel 5 Landschaftsverbandsordnung aangegeven aangelegenheden (§ 6 Landschaftsverbandsordnung).

De Landschaftsversammlung kiest een voorzitter (Vorsitzende) (§ 8a Landschaftsverbandsordnung). Deze stelt samen met de Direktor de vergaderagenda van de Landschaftsversammlung vast (§ 9 Landschaftsverbandsordnung).

#### c. Landschaftsausschuss

De Landschaftsausschuss bestaat uit een aantal leden van de Landschaftsversammlung. De Landschaftsausschuss beslist over de niet aan de Landschaftsversammlung voorbehouden aangelegenheden, met uitzondering van de lopende zaken. Deze laatste behoren tot de bevoegdheid van de Direktor. De Landschaftsausschuss bereidt de besluiten van de Landschaftsversammlung voor en voert deze uit en controleert het bestuur van de Direktor (§ 11 Landschaftsverbandsordnung). De vergaderingen van de Landschaftsausschuss zijn in de regel openbaar (§ 14 Landschaftsverbandsordnung).

#### d. Direktor des Landschaftsverbandes

De belangrijkste bevoegdheden van de Direktor zijn de voorbereiding en uitvoering van besluiten van de Landschaftsversammlung en -ausschuss en de Fachausschüsse, de door de Landschaftsausschuss overgedragen bevoegdheden, het voeren van het dagelijks bestuur en de vertegenwoordiging van de Landschaftsverband in gerechtelijke en bestuurlijke zaken (§ 17 Landschaftsverbandsordnung). De Direktor dient ook toe te zien op de rechtmatigheid van besluiten van de Landschaftsversammlung, de Landschaftsausschuss en de Fachausschüsse. Hij dient de mogelijke strijd bij de betreffende organen aan te kaarten, waarna deze hun besluit kunnen herzien. Doen zij dit niet, dan dient hij om een besluit van de toezichthouder te verzoeken (§ 19 Landschaftsverbandsordnung). De Direktor wordt bijgestaan door Landesräte. Zij worden evenals de Direktor voor 8 jaar



gekozen door de Landschaftsversammlung, waarvan zij geen deel uitmaken. Zij kunnen door de Landschaftsversammlung ontslagen worden (§ 20 Landschaftsverbandsordnung).

### e. Toezicht

De Innenminister is toezichthoudende instantie. In bepaalde gevallen voorziet de Landschaftsverbandsordnung (o.a. door een verwijzing naar de Gemeindeordnung) in voorafgaande goedkeuring van bepaalde besluiten. Het (repressieve) toezicht is geregeld in § 26 e.v. Landschaftsverbandsordnung. Het algemene toezicht is een rechtmatigheidstoezicht. Het specifieke toezicht kan tevens de doelmatigheid omvatten. Op het specifieke toezicht, dat is geregeld in de sectorwetten, wordt hier niet ingegaan.

De toezichthoudende instantie kan de Direktor verzoeken besluiten van de Landschaftsversammlung, de Landschaftsausschuss en de Fachausschüsse, die in strijd zijn met het recht, bij deze organen voor te leggen ter herziening. Overigens kan de toezichthoudende instantie dat ook zelf doen (§ 28 Abs. 1 Landschaftsverbandsordnung). Ten aanzien van besluiten van de Direktor bezit de toezichthoudende instantie de bevoegdheid deze ter herziening voor te leggen aan de Direktor (§ 28 Abs. 2 Landschaftsverbandsordnung). Bij het achterwege laten van de herziening voorziet de toezichthoudende instantie hierin.

Bij het niet voldoen aan wettelijke plichten bestaat de mogelijkheid dat de toezichthoudende instantie in plaats en op kosten van de Landschaftsverband handelt (§ 29 Landschaftsverbandsordnung). Tegen besluiten van de toezichthoudende instantie kan in beginsel beroep worden ingesteld op basis van § 30 Landschaftsverbandsordnung juncto § 40 Verwaltungsgerichtsordnung.

## 4. Kommunalverband Ruhrgebiet

### a. Algemeen

De regeling inzake de Kommunalverband Ruhrgebiet berust op het Gesetz über den Kommunalverband Ruhrgebiet (hierna: Ruhrgebietgesetz).<sup>38</sup> Deelnemers aan deze Gemeindeverband zijn een aantal in het Ruhrgebietgesetz genoemde kreisfreie Städte en Kreise van het Ruhrgebiet (§ 1 Ruhrgebietgesetz). De belangrijkste wettelijke taken en bevoegdheden, zoals aangegeven in § 4 Ruhrgebietgesetz, van deze Kommunalverband zijn gelegen op het terrein van de bescherming van groen- en watergebieden (van regionale betekenis) en de deelname in de oprichting van recreatieve voorzieningen (van regionale betekenis). Daarnaast kunnen middels verordening en met toestemming van de deelnemende overheden andere gemeentelijke aangelegenheden met een regionale betekenis aan de Kommunalverband overgedragen worden. Bovendien kan de Kommunalverband op verzoek van een individuele deelnemer diens taken waarnemen op het gebied van de afvalverwijdering en ten aanzien van de opstelling van landschapsplannen en de bescherming van het landschap. Andere aangelegenheden van een individuele deelnemer kunnen op diens verzoek en met toestemming van een meerderheid van de

38. Wet, in de tekst van 27-8-1984, GV NW S. 538, laatstelijk gewijzigd 6-10-1987, GV NW S. 342.

andere deelnemers eveneens door de Kommunalverband worden waargenomen. De organen van de Kommunalverband Ruhrgebiet zijn de Verbandsversammlung, Verbandsausschuss en Verbandsdirektor (§ 7 Ruhrgebietgesetz).

#### b. Verbandsversammlung

De Verbandsversammlung wordt samengesteld door de vertegenwoordigers van de deelnemende overheden, direct nadat deze zelf gekozen zijn. De leden van de Verbandsversammlung kunnen alleen maar vertegenwoordigers van de deelnemende overheden alsmede de tot de Kreise behorende gemeenten zijn. Afhankelijk van het inwoneraantal van de deelnemende overheden hebben deze recht op één of meer vertegenwoordigers (§ 7a Ruhrgebietgesetz). De vergaderingen van de Verbandsversammlung zijn openbaar (§ 12 Abs. 1 Ruhrgebietgesetz). De Verbandsversammlung is o.a. bevoegd ten aanzien van de verkiezing van de Verbandsausschuss, de Fachausschüsse en de Verbandsdirektor, het vaststellen van verordeningen, het overnemen van taken en bevoegdheden van (individuele) deelnemers en de oprichting van inrichtingen.<sup>39</sup> Bovendien kan de Verbandsversammlung zich de besluitvorming van aangelegenheden waarvoor de Verbandsausschuss bevoegd is voorbehouden (§ 8 Ruhrgebietgesetz). De Verbandsversammlung kiest uit zijn midden een voorzitter (Vorsitzende) (§ 8a Ruhrgebietgesetz). Deze stelt samen met de Verbandsdirektor de vergaderagenda van de Verbandsversammlung vast (§ 12 Abs. 2 Ruhrgebietgesetz).

#### c. Verbandsausschuss

De Verbandsausschuss, bestaande uit de voorzitter en een bepaald aantal leden van de Verbandsversammlung, is met name bevoegd inzake de voorbereiding en uitvoering van besluiten van de Verbandsversammlung, het afstemmen van de bezigheden van de Fachausschüsse en de controle op het bestuur van de Verbandsdirektor (§ 15 Ruhrgebietgesetz). De vergaderingen van de Verbandsausschuss zijn in de regel openbaar (§ 18 Ruhrgebietgesetz). De voorzitter van de Verbandsausschuss stelt samen met de Verbandsdirektor de vergaderagenda van de Verbandsausschuss vast (§ 18 Abs. 1 Ruhrgebietgesetz).

#### d. Verbandsdirektor

De Verbandsdirektor wordt bijgestaan door Beigeordneten. Zij worden voor een periode van 8 jaar gekozen door de Verbandsversammlung. Zij zijn geen lid van de Verbandsversammlung. Zij kunnen door deze worden ontslagen. Het aantal Beigeordneten wordt vastgesteld in een verordening (§ 24 Ruhrgebietgesetz).

De Verbandsdirektor is bevoegd voor het voorbereiden en uitvoeren van besluiten van de Verbandsausschuss, de besluitvorming inzake de hem door de Verbandsausschuss overgedragen bevoegdheden, de lopende zaken en de vertegenwoordiging van de Kom-

39. Overigens zijn er naast de vertegenwoordigers van de deelnemende overheden ook een tiental vertegenwoordigers (met adviserende stem) uit de Kamers van koophandel, werknemers en werkgevers.

munaalverband in gerechtelijke en bestuurlijke aangelegenheden. Hij heeft bovendien de bevoegdheid in spoedeisende gevallen bepaalde besluiten te nemen (§ 21 Ruhrgebietgesetz). De Verbandsdirektor dient toe te zien op de rechtsgeldigheid van besluiten van de Verbandsversammlung en -ausschuss en zonodig in deze om een besluit van de toezicht houdende instantie te verzoeken (§ 23 Ruhrgebietgesetz).

### e. Toezicht

De Innenminister is toezichthoudende instantie. In bepaalde gevallen voorziet het Ruhrgebietgesetz (o.a. door een verwijzing naar de Gemeindeordnung) in voorafgaande goedkeuring van bepaalde besluiten. Het algemene (repressieve) toezicht is geregeld in § 28 Ruhrgebietgesetz. Het gaat daarbij om een rechtmatigheidstoezicht, tenzij het aangelegenheden (nach Weisung) betreft, waarvoor het specifieke toezicht uit de betreffende sectorwetten geldt. Op dit laatste wordt hier niet ingegaan. Voor het (algemene) toezicht wordt verwezen naar de van toepassing zijnde bepalingen in deze uit de Gemeindeordnung. Zie hiervoor § 3.C.1.d. van dit hoofdstuk.

## D. NEDERSAKSEN

### 1. Gemeinden

#### a. Algemeen

In § 57 Niedersächsische Verfassung wordt in aansluiting op artikel 28 Grundgesetz de gemeentelijke autonomie gegarandeerd. Het organieke recht inzake de Gemeinden is voornamelijk te vinden in de Niedersächsische Gemeindeordnung (hierna: Gemeindeordnung).<sup>40</sup> De Gemeindeordnung maakt een onderverdeling in kreisfreie en kreisangehörige Gemeinden. Deze laatste bestaan uit (kleine) gemeenten en grote steden. De grote steden en de kreisfreie Städte hebben meer bevoegdheden dan de kleine gemeenten (§ 11 Gemeindeordnung). In de kreisfreie Städte vallen gemeentebestuur en Kreisbestuur samen. Nedersaksen heeft 1028 Gemeinden, waarvan er 9 kreisfreie Städte zijn.

Als het om de bevoegdheden van de Gemeinden gaat, definiëren de § 4 en 5 Gemeindeordnung de eigen aangelegenheden ('eigener Wirkungskreis') en de bij wet overgedragen aangelegenheden ('übertragener Wirkungskreis'). Ook al hebben de gemeenten wellicht minder dan de Kreise te maken met de uitvoering van 'staatliche Aufgaben', de Staatsverwaltung neemt een belangrijke plaats in naast de Selbstverwaltung.

De taken/bevoegdheden van gemeenten liggen op het terrein van de vaststelling van ruimtelijke plannen, water- en energievoorziening, het beheer van gemeentelijke eigendommen, het oprichten van gemeentelijke voorzieningen en inrichtingen b.v. inzake sport, onderwijs en welzijn (zie b.v. § 8, 22b, 72 Gemeindeordnung).<sup>41</sup>

40. Wet, in de tekst van 22 juni 1982, Nieders. GVBl. S. 229, laatstelijk gewijzigd 14-6-1993, Nieders. GVBl. S. 137.

41. De uitvoering van het Bondsrecht is voor Nedersaksen geregeld in de Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht van 19-12-1990, Nieders. (wordt vervolgd...)

§ 6 Gemeindeordnung bepaalt dat de gemeenten (autonome) verordeningen kunnen vaststellen. Ten aanzien van de overige (medebewinds)verordeningen dienen de betreffende wetten hiertoe de bevoegdheid te geven. Overtreding van verordeningen is strafbaar op basis van het Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. Evenals in Noordrijn-Westfalen is in Nedersaksen een 'Hauptsatzung' verplicht (§ 7 Gemeindeordnung).

De Gemeindeordnung van Nedersaksen kent bepalingen ten aanzien van (gemeenten, die deel uitmaken van de zogenaamde) Samtgemeinden (§ 67 e.v. Gemeindeordnung). (Kleine) gemeenten kunnen samenwerken door Samtgemeinden te vormen. Van de genoemde 1028 Gemeinden zijn er 142 Samtgemeinden. Deze Samtgemeinden vervullen bepaalde bevoegdheden, zoals de opstelling van ruimtelijke plannen, het oprichten van gemeentelijke voorzieningen op het gebied van de sport en de gezondheid en bepaalde taken ten aanzien van de brandweer. Zij kunnen autonome taken, die worden overgedragen door de deelnemende gemeenten, uitoefenen. Tevens oefenen zij medebewindsbevoegdheden ('übertragen Wirkungskreis') uit. De Samtgemeinden dienen met toestemming van de deelnemende gemeenten een Hauptsatzung vast te stellen (§ 73 Gemeindeordnung). Voorafgaande goedkeuring door de toezichthoudende instantie is vereist (§ 74 Gemeindeordnung). De organen van de Samtgemeinden zijn de Samtgemeinderat, de Samtgemeindeausschuss en de Samtgemeindedirektor. Hierop wordt thans niet nader ingegaan. In het navolgende wordt alleen op de bestuursorganen van de Gemeinden, namelijk de Rat, de Verwaltungsausschuss en de Gemeindedirektor nader ingegaan. Hetgeen voor deze bestuursorganen geldt, is grotendeels ook van toepassing ten aanzien van de bestuursorganen van de Samtgemeinden (§ 71 Abs. 2 Gemeindeordnung).

#### b. Rat

De raad is het belangrijkste gemeentelijke orgaan. Hij wordt voor 5 jaar rechtstreeks gekozen door de inwoners en is qua aantal 'Ratsmitglieder' (variërend van 7 tot 69) afhankelijk van het aantal inwoners. De zittingen zijn in beginsel openbaar (§ 45 Gemeindeordnung). De belangrijkste bevoegdheden van de raad zijn o.a. de vaststelling van verordeningen, de vaststelling van ruimtelijke plannen (Bauleitpläne), de vaststelling van de begroting, de oprichting van bedrijven en de deelname in samenwerkingsverbanden (§ 41 Gemeindeordnung). De raad kan tevens raadscommissies in het leven roepen (§ 51 Gemeindeordnung). Voor grotere steden is er de verplichting Stadtbezirke in te stellen (§ 55-55d Gemeindeordnung). Kleinere gemeenten kunnen Ortschaften instellen (§ 55e-55i Gemeindeordnung).

De Bürgermeister - in kreisfreie en grotere steden wordt hij aangeduid als Oberbürgermeister - is de voorzitter van de gemeenteraad. Hij wordt door de raad gekozen en kan door de raad ontslagen worden (§ 43 Gemeindeordnung). De belangrijkste taak van de (Ober)bürgermeister is de representatieve vertegenwoordiging van de gemeente (§ 31 Gemeindeordnung).

41.(...vervolg)

GVBl. S. 521, laatstelijk gewijzigd 17-3-1993, Nieders. GVBl. S. 81. Het gaat hier voornamelijk om bevoegdheden in het kader van de sociale wetgeving, de nationaliteitswetgeving alsmede de wetgeving betreffende de burgerlijke stand.

### c. Verwaltungsausschuss

Naast de Rat is er de Verwaltungsausschuss, die ingevolge § 56 Gemeindeordnung in de regel bestaat uit de voorzitter van de raad, de Beigeordneten, de Gemeindedirektor (met adviserende stem) en bepaalde raadsleden (met adviserende stem ingevolge § 51 Abs. 4 Gemeindeordnung). Het aantal Beigeordneten is afhankelijk van het aantal inwoners en varieert in beginsel van 2 tot 10. De Beigeordneten worden uit en door de raad gekozen (§ 56 Gemeindeordnung). De vergaderingen van de Verwaltungsausschuss zijn niet openbaar (§ 59 Gemeindeordnung).

De Verwaltungsausschuss bereidt de besluiten van de raad voor en is bevoegd in aangelegenheden waarvoor niet de raad (eventueel Stadtbezirksrat of Ortsrat) of de Gemeindedirektor bevoegd is. De Verwaltungsausschuss kan bepaalde bevoegdheden overdragen aan de Gemeindedirektor (§ 57 Gemeindeordnung).

### d. Gemeindedirektor

De Gemeindedirektor wordt door de raad gekozen voor 12 jaar. Hij kan tussentijds ontslagen worden door de raad (§ 61 Gemeindeordnung). De belangrijkste bevoegdheden van de Gemeindedirektor zijn de voorbereiding en uitvoering van besluiten van de Verwaltungsausschuss, en eventueel de Stadtbezirksräte en Ortsräte, de uitvoering van besluiten van de raad, de uitvoering van aanwijzingen van toezichthoudende instanties, de uitvoering van lopende zaken en de vertegenwoordiging in rechtsgedingen (§ 62 en 63 Gemeindeordnung). In spoedeisende gevallen kan de Gemeindedirektor in overeenstemming met de raadsvoorzitter beslissingen nemen (§ 66 Gemeindeordnung).

### e. Toezicht

Vergelijkbaar met het toezicht op de gemeenten in Noordrijn-Westfalen wordt bij het toezicht op de gemeenten in Nedersaksen een onderscheid gemaakt tussen het algemene (Kommunalaufsicht) en het specifieke toezicht (Fachaufsicht). Het eerste impliceert een rechtmatigheidstoetsing en geldt voor de bevoegdheden inzake de 'eigenen Wirkungskreis'. Het Fachaufsicht kan naast een recht- tevens een doelmatigheidstoetsing omvatten en geldt ten aanzien van de bevoegdheden inzake de 'übertragenen Wirkungskreis' (§ 127 Gemeindeordnung). Overigens gelden voor het toezicht inzake de bevoegdheden 'nach Weisung' de betreffende sectorwetten. Inzake het Fachaufsicht is bepaald dat, tenzij bijzondere toezichthouders zijn ingesteld, de Landkreise bevoegd zijn ten aanzien van de kreisangehörigen Gemeinden (met uitzondering van de grotere zelfstandige steden). Voor de laatste is de Bezirksregierung toezichthouder (§ 128 Abs. 3 Gemeindeordnung). Hier wordt slechts op het algemene toezicht ingegaan. Bij het Kommunalaufsicht is de toezichthoudende instantie voor de kreisfreie Städte en de grotere zelfstandige steden de Bezirksregierung met als hogere/hogste instantie de Minister des Innern. Ten aanzien van de kreisangehörigen Gemeinden (met uitzondering van de grotere zelfstandige steden) zijn de Kreise de toezichthoudende instantie en zijn de Bezirksregierung en de Minister des Innern hogere respectievelijke hoogste toezichthouder (§ 128 Abs. 1 Gemeindeordnung). § 133 Abs. 1 en 3 Gemeindeordnung bevat een regeling ten aanzien van gemeentelijke besluiten die voorafgaande goedkeuring behoeven door de toezicht-

houder. Het betreft hier b.v. de Hauptsatzung alsmede de besluiten omtrent het oprichten van vennootschappen e.d. (§ 74 en 116a Abs. 4 Gemeindeordnung). Hierbij is (bij het achterwege laten van de goedkeuring) expliciet in een beroepsmogelijkheid door middel van het instellen van een 'verwaltungsgerichtliche Klage' bij het Verwaltungsgericht voor de gemeenten voorzien (§ 133 Abs. 2 Gemeindeordnung). Preventief toezicht ten aanzien van autonome verordeningen is overigens alleen mogelijk, indien dit bij wet is voorgeschreven. De toezichthoudende instantie inzake het Kommunalaufsicht kan besluiten, die in strijd zijn met het recht, ter herziening aan de betreffende gemeentelijke organen voorleggen (§ 130 Gemeindeordnung). Naast dit repressieve toezicht is voorts voorzien in dwangtoezicht. Daar waar de gemeenten nalaten te handelen, kan de toezichthouder in de plaats en op kosten van de gemeenten optreden (§ 131 Gemeindeordnung). Als de voorgaande toezichthoudende bevoegdheden niet afdoende zijn, kan de hogere toezichthouder een persoon aanstellen die alle of bepaalde zaken van de gemeenten waarneemt (§ 132 Gemeindeordnung).

Besluiten in het kader van het algemene toezicht zijn veelal 'Verwaltungsakte', waartegen een rechtsgang open staat op basis van § 40 Verwaltungsgerichtsordnung.

## 2. Landkreise

### a. Algemeen

Evenals bij de Gemeinden wordt ten aanzien van de bevoegdheden van de Landkreise op basis van § 3 Niedersächsische Landkreisordnung (hierna: Landkreisordnung)<sup>42</sup> een onderscheid gemaakt tussen de bevoegdheden inzake de 'eigenen Wirkungskreis' en 'übertragenen Wirkungskreis'. Tot de laatste bevoegdheden behoren de aan de Landkreise, als untere Verwaltungsbehörde, toegewezen statelijke aangelegenheden b.v. de toezichtsbevoegdheden ten aanzien van kreisangehörige Gemeinden. Tot de eerste behoren de andere (vrijwillige en verplichte autonome) bevoegdheden. Belangrijke taken/bevoegdheden van de Kreise zijn er inzake afvalverwijdering, ziekenhuizen, natuurbescherming en ongevallen- en rampenbestrijding. Nedersaksen telt 38 Kreise. De kreisfreie Städte vervullen de aangelegenheden van de Gemeinden alsmede de Landkreise (§ 10 en 11 Landkreisordnung).

De bestuursorganen van de Landkreise zijn de Kreistag, de Kreisausschuss en de Oberkreisdirektor (§ 6 Landkreisordnung). Hierop wordt thans nader ingegaan.

### b. Kreistag

De Kreistag wordt voor 5 jaar rechtstreeks gekozen door de inwoners van de Landkreis. Het aantal leden van de Kreistag varieert afhankelijk van het aantal inwoners van 43 tot 71. De vergaderingen van de Kreistag zijn in beginsel openbaar (§ 41 Landkreisordnung). De Kreistag is o.a. bevoegd ten aanzien van: het vaststellen van verordeningen (§ 7 Landkreisordnung). De Hauptsatzung is verplicht (§ 8 Landkreisordnung). Daar-

42. Wet, naar de tekst van 22-6-1982, Nieders. GVBl. S. 256, laatstelijk gewijzigd 14-7-1993, Nieders. GVBl. S. 137.

naast beslist de Kreistag over het invoeren van belastingen, de vaststelling van de begroting, het oprichten van bedrijven en de deelname in samenwerkingsverbanden. Bovendien kan de Kreistag zich bevoegdheden van de Kreisausschuss en de Oberkreisdirektor voorbehouden (§ 36 Landkreisordnung). Ter voorbereiding van zijn besluitvorming kan de Kreistag Ausschüsse instellen (§ 47 Landkreisordnung). De voorzitter van de Kreistag is de Landrat. Hij wordt door de Kreistag gekozen en kan door deze ontslagen worden (§ 40 Landkreisordnung). Bij hem berust de representatieve vertegenwoordiging van de Landkreis (§ 26 Landkreisordnung).

#### c. Kreisausschuss

Naast de Kreistag is er ingevolge § 49 Landkreisordnung de Kreisausschuss, die in de regel bestaat uit de Landrat, een bepaald aantal stemgerechtigde leden van de Kreistag, enkele leden van de Kreistag met raadgevende stem (§ 47 Abs. 4 Landkreisordnung) alsmede de Oberkreisdirektor (met raadgevende stem, § 58 Abs. 2 Landkreisordnung). De vergaderingen van de Kreisausschuss zijn niet openbaar (§ 53 Landkreisordnung). De Kreisausschuss is belast met de voorbereiding van de besluiten van de Kreistag. Hij is bevoegd voor die zaken waarvoor niet de Kreistag, eventuele Werkausschüsse of de Oberkreisdirektor bevoegd zijn (§ 51 Landkreisordnung). De Kreisausschuss kan bevoegdheden overdragen aan de Oberkreisdirektor (§ 57 Abs. 2 Landkreisordnung).

#### d. Oberkreisdirektor

De Oberkreisdirektor wordt gekozen voor 12 jaar door de Kreistag en kan door deze ontslagen worden (§ 55 Landkreisordnung). De Oberkreisdirektor is met name bevoegd inzake de voorbereiding van besluiten van de Kreisausschuss, de uitvoering van besluiten van de Kreisausschuss en de Kreistag, het doorvoeren van besluiten van de toezichthoudende instanties (tenzij beleidsvrijheid aanwezig is) alsmede de lopende zaken. Hij vervult de taken van de Landkreis als Kommunal- en Fachaufsichtsbehörde. In een aantal gevallen is daarbij de toestemming van de Kreistag vereist (§ 57 Landkreisordnung). Hij vertegenwoordigt de Kreis naar buiten toe o.a. in gerechtelijke en bestuursaangelegenheden (§ 58 Landkreisordnung). In spoedeisende gevallen kan hij maatregelen nemen (§ 59 Landkreisordnung).

#### e. Toezicht

Het toezicht ten aanzien van de Landkreise is op dezelfde wijze geregeld als ten aanzien van gemeenten (§ 69 e.v. Landkreisordnung). Hiervoor wordt verwezen naar het gestelde in § 3.D.1.e. van dit hoofdstuk. De toezichthoudende instanties ten aanzien van de Landkreise zijn de Bezirksregierung als Kommunalaufsichtsbehörde en de Innenminister als hogere/hogste Kommunalaufsichtsbehörde (§ 70 Landkreisordnung).

## § 4. Het Nederlandse organieke recht inzake decentrale overheden

### A. INLEIDING

In de Benelux-Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking en de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking worden een aantal Nederlandse decentrale overheden genoemd, die kunnen samenwerken. Voor beide verdragen betreft het de Nederlandse gemeenten, provincies en samenwerkingsverbanden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De Benelux-Overeenkomst noemt bovendien de Nederlandse waterschappen. In het navolgende wordt het organieke recht inzake deze overheden, met uitzondering van het samenwerkingsrecht tussen decentrale overheden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, beschreven.<sup>43</sup> Voor dit samenwerkingsrecht wordt verwezen naar hoofdstuk 5 § 2. Voordat op de desbetreffende decentrale overheden wordt ingegaan, wordt een korte schets gegeven van de plaats van deze overheden in de bestuursopbouw van Nederland.

### B. BESTUURSOPBOUW VAN NEDERLAND

In tegenstelling tot België en Duitsland is Nederland geen federale staat maar een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Evenals België is Nederland een monarchie, met aan het hoofd een Koning (thans Koningin).

De beschrijving omtrent de bestuursopbouw van Nederland kan hier (vanwege de toch complexere staatsstructuur van de buurlanden) een stuk korter zijn dan die van België en Duitsland. Bovenaan de bestuursopbouw van Nederland staat één centrale overheid, namelijk de nationale. Op het middenniveau zijn er de provincies en op lokaal niveau de gemeenten. De status van wetgevende en uitvoerende bevoegdheden van de gedecentraliseerde overheid is hiërarchisch ondergeschikt aan die van de hogere. Naast deze territoriaal gedecentraliseerde overheden zijn er functionele, waarvan de waterschappen de belangrijkste zijn. Voor een schematisch overzicht van de plaats van de decentrale overheden in de bestuursopbouw van Nederland wordt verwezen naar figuur 3.

43. Bij de beschrijving van het organieke recht inzake Nederlandse decentrale overheden is gebruikt gemaakt van de volgende literatuur: Van der Pot, Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, a.w., hoofdstukken 36-40, p. 613-685; W.G. Verkruijsen, B.C. Vis, *Gemeente en Gemeentewet*, 7e herz. druk, 1990; E. Brederveld, *Gemeenterecht*, 2e druk, 1989 en supplement 1992; E. Brederveld, J.C. Schroot, N. Wijna, *Begrip van de Nederlandse gemeente*, 2e geh. herz. druk, 1990; M.J.M. Schoonhoven, *Provincierecht*, 1991; B.C. Knieriem, *De Gemeentewet van oud naar nieuw*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1993; J.J.L. Verburg (red.), *De Waterschapswet, een artikelsgewijs commentaar*, 1992.



figuur 3

Bestuursopbouw van Nederland

Niveau	Lichaam	Wetgevend orgaan/ volksvertegen- woordiging	Uitvoerend orgaan
Centraal	Staat	Staten-Generaal	Regering
Territoriale decentralisatie	Provincies	Provinciale staten	Gedeputeerde staten Commissaris van de Koning(in)
	Gemeenten	Gemeenteraad	College van burgemees- ter en wethouders Burgemeester
Functionele decentralisatie*	Water- schappen	Algemeen bestuur	Dagelijks bestuur Voorzitter

\* = Naast de waterschappen zijn er nog de eveneens functioneel gedecentraliseerde publiekrechtelijke bedrijfs-  
lichamen. Hierop wordt niet ingegaan.

## C. GEMEENTEN

### 1. Algemeen

Artikel 123 Nederlandse Grondwet bepaalt, dat bij wet gemeenten kunnen worden opgeheven en nieuwe ingesteld. In artikel 124 Grondwet is bepaald, dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de gemeentelijke huishouding aan hun besturen wordt overgelaten. Artikel 125 Grondwet wijst de gemeenteraad aan als het hoofd van de gemeente en noemt de andere gemeentelijke bestuursorganen, namelijk het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Het primaat van de gemeenteraad blijkt o.a. uit de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen (art. 127 Grondwet). Voorts legt de Grondwet de rechtstreekse verkiezingen van de gemeenteraad vast, de zittingsduur ervan alsmede de openbaarheid van zijn vergaderingen. Artikel 132 Grondwet bepaalt, dat o.a. de inrichting van de gemeenten alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, de te heffen belastingen en het toezicht op het gemeentebestuur bij wet geregeld wordt. De organieke wet inzake de gemeenten is de gemeentewet.<sup>44</sup> Naar verwachting zal deze per 1-1-1994 vervangen worden door een vernieuw-

44. Wet van 29-6-1851, Stb. 85, laatstelijk gewijzigd bij wet van 6-6-1991, Stb. 379.

de gemeentewet.<sup>45</sup> In het navolgende wordt uitgegaan van de bepalingen nieuwde gemeentewet (hierna: Nieuwe gemeentewet). Het toevoegsel 'N' de inwerkingtreding kunnen vervallen.

Artikel 109 lid 1 Nieuwe gemeentewet bepaalt, dat de regeling en het beheersing van de gemeente aan het gemeentebestuur wordt overgelaten. Artikel 109 lid 2 Nieuwe gemeentewet bepaalt dat regeling en bestuur te een wet van het gemeentebestuur kunnen worden gevorderd (medebewindvoegdheden van de Nederlandse gemeenten - Nederland telt ongeveer 64 komen overeen met die van de Belgische en Duitse gemeenten. De Nederlanden kennen een drietal bestuursorganen: de raad, het college van burgemeesters en de burgemeester. Op de gemeentelijke bestuursorganen wordt ingegaan.

## 2. Raad

De raad is het hoogste orgaan van de gemeente. Hij wordt rechtstreeks gekozen voor een periode van 4 jaar. Het aantal leden is afhankelijk van het aantal inwoners, varieert van 9 tot 45. Zijn vergaderingen zijn in beginsel openbaar (art. 109 Nieuwe gemeentewet).

De raad is bevoegd commissies in te stellen (art. 82 e.v. Nieuwe gemeentewet). Hij kan hier om functionele commissies en territoriale commissies (deelgemeenteraden) stellen. De raad is bevoegd verordeningen vast te stellen, tenzij bij de wet of door de wet de bevoegdheid aan het college van burgemeester en wethouders is toegekend (art. 148 lid 1 Nieuwe gemeentewet). De overige verordeningen (andere dan de vaststelling van verordeningen) berusten bij de raad, tenzij de wet of het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester zijn toegekend (art. 150 Nieuwe gemeentewet).

Op basis van de Nieuwe gemeentewet is de raad bevoegd verordeningen vast te stellen van belang acht voor de gemeente (art. 150 Nieuwe gemeentewet). De raad kan verordeningen kan strafbaar gesteld worden door de raad (art. 155 Nieuwe gemeentewet). O.a. een inspraakverordening, een verordening omtrent de ambtelijke verordeningen, alsmede een verordening inzake het vermogensbeheer zijn verplicht. Het is niet in strijd met hogere regelingen (wetten, algemene maatregelen van bestuur, provinciale verordeningen). Bepalingen van gemeentelijke verordeningen worden door hogere regelingen wordt voorzien, zijn van rechtswege niet van rechtswege (art. 122 en 123 Nieuwe gemeentewet).

Andere bevoegdheden van de raad zijn het vaststellen van de begroting (art. 122 Nieuwe gemeentewet), het nemen van besluiten omtrent de invoering e.d. van de wet (art. 218 Nieuwe gemeentewet), waarbij artikel 221 Nieuwe gemeentewet de

45. Wet van 14-2-1992, Stb. 96 (nog niet in werking getreden). Overigens hebben sinds 1992 in het Staatsblad nog enkele vooral technische en redactionele wijzigingen van de tekst plaatsgevonden. Deze relevant zijn worden zij aangegeven. Zie: Wijziging van de Gemeentewet en de Wet op de gemeentelijke belastingen met het oog op de invoering van de Gemeentewet en vaststelling van het tijdstip van de Gemeentewet (Invoeringswet Gemeentewet), Gewijzigd voorstel van wet van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1992-1993, 22893, nr. 347.

tingen aangeeft, alsmede het nemen van besluiten tot het oprichten van en deelnemen in stichtingen, verenigingen, vennootschappen e.d (art. 156 Nieuwe gemeentewet). Bepaalde bevoegdheden van de raad kunnen aan het college van burgemeester en wethouders en aan commissies worden overgedragen. Artikel 157 Nieuwe gemeentewet noemt de niet over te dragen bevoegdheden, zoals o.a. het vaststellen van de begroting en het stellen van straf op overtreding van gemeentelijke verordeningen.

### *3. College van burgemeester en wethouders*

De wethouders worden uit en door de raad benoemd (art. 35 Nieuwe gemeentewet). Het aantal wethouders is minimaal 2 en is maximaal 20% van de raadsleden (art. 36 Nieuwe gemeentewet).

Voorzover niet bij of krachtens de wet de burgemeester belast is met het dagelijks bestuur, berust dit bij het college van burgemeester en wethouders (art. 161 Nieuwe gemeentewet). Het college bereidt de vergaderingen van de raad voor en is belast met de uitvoering van de raadsbesluiten. In o.a. dat verband heeft het college handhavingsbevoegdheden, zoals het aanzeggen van bestuursdwang (art. 126 e.v. Nieuwe gemeentewet) en het opleggen van een dwangsom (art. 137 e.v. Nieuwe gemeentewet). Overigens kunnen ook de andere gemeentelijke organen, in aangelegenheden waarin zij bevoegd zijn, beschikken over deze handhavingsbevoegdheden. Voorts heeft het college een aantal bevoegdheden met betrekking tot het voeren van rechtsgedingen (art. 165 Nieuwe gemeentewet). Op het terrein van de civiele verdediging draagt het college de zorg dat de voorbereiding ervan naar behoren geschiedt (art. 164 Nieuwe gemeentewet).

Bevoegdheden van het college kunnen door het college aan een van de leden gemandateerd (art. 170 Nieuwe gemeentewet) of door de raad aan commissies gedelegeerd (art. 167 Nieuwe gemeentewet) worden. Bovendien kan de uitvoering van bevoegdheden door het college gedelegeerd worden aan amtenaren (art. 168 Nieuwe gemeentewet).

Tot slot kan nog opgemerkt worden dat het college van burgemeester en wethouders bij taakverwaarlozing door de raad c.q. commissie in plaats van deze besluiten kan nemen (art. 124 Nieuwe gemeentewet).

### *4. Burgemeester*

De burgemeester wordt bij koninklijk besluit benoemd voor een periode van 6 jaar. Hij kan te allen tijde ontslagen worden (art. 61 Nieuwe gemeentewet). Ook kan hij geschorst worden (art. 62 Nieuwe gemeentewet). De burgemeester is de voorzitter van de raad (art. 6 Nieuwe gemeentewet) en de voorzitter van het college van burgemeester en wethouders (art. 34 Nieuwe gemeentewet). Hij is geen lid van de gemeenteraad en heeft hierin geen stem, hoewel hij aan de beraadslagingen mag deelnemen (art. 21 juncto art. 68 Nieuwe gemeentewet). Hij is wel stemgerechtigd in het college van burgemeester en wethouders.

De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde (art. 174 Nieuwe gemeentewet). Hij kan daarbij beschikken over de politie. In noodgevallen beschikt hij over bijzondere bevoegdheden (art. 178 en 179 Nieuwe gemeentewet). Hij heeft het opperbevel bij brand (art. 175 Nieuwe gemeentewet). Hij is bevoegd met het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden (art. 176 Nieuwe gemeentewet). De

burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte (art. 173 Nieuwe gemeentewet).

### 5. Toezicht

De goedkeuring van besluiten van het gemeentebestuur is geregeld in artikel 256 e.v. Nieuwe gemeentewet. Voorafgaand toezicht is alleen mogelijk indien dit bij wet is bepaald. De Nieuwe gemeentewet vereist bijvoorbeeld (voorafgaande) goedkeuring ten aanzien van besluiten tot oprichting of deelneming in stichtingen, vennootschappen e.d. en de vaststelling van de begroting. De gronden voor weigering van goedkeuring kunnen verschillen. Gedeputeerde staten zijn in beginsel de goedkeurende instantie, tenzij goedkeuring door de minister van binnenlandse zaken dan wel bij koninklijk besluit is vereist. In het laatste geval, bijvoorbeeld bij de invoering van belastingen, beslist de Kroon. Het gemeentebestuur kan bij de Kroon in beroep gaan tegen besluiten (tot weigering van goedkeuring) van gedeputeerde staten of van de minister van binnenlandse zaken.

De (repressieve) vernietiging van besluiten van het gemeentebestuur is geregeld in artikel 265 e.v. Nieuwe gemeentewet. Indien de burgemeester van oordeel is dat een besluit voor vernietiging in aanmerking komt, doet hij daarvan mededeling aan de minister van binnenlandse zaken. Besluiten van het gemeentebestuur kunnen vernietigd worden door de Kroon wegens strijd met de wet of het algemeen belang. Hangende de procedure van vernietiging kunnen de besluiten worden geschorst. Tegen schorsings- en vernietigingsbesluiten wordt op korte termijn (waarschijnlijk per 1-1-1994) een rechtsgang mogelijk bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die in eerste en enige instantie beslist.<sup>46</sup> Hier dient nog opgemerkt te worden dat tevens is voorzien in een taakverwaarlozingsregeling (dwangtoezicht), waarbij gedeputeerde staten besluiten kunnen nemen in plaats van het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester (art. 125 Nieuwe gemeentewet). Op langere termijn wordt het toezicht op bestuursorganen algemeen geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. De daarin voorziene regeling

46. Tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de Raad van State, de Beroepswet, de Ambtenarenwet 1929 en andere wetten, alsmede intrekking van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie) Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22495, nr. 12, p. 15-17. Genoemd wetsvoorstel (zie ook Nader gewijzigd wetsvoorstel, Eerste Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22495, nr. 310, p. 62-64) voorziet in een artikel 278a Nieuwe gemeentewet, dat luidt: "1. Een belanghebbende kan tegen een besluit als bedoeld in artikel 265, eerste of tweede lid, beroep in stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. 2. In afwijking van artikel 6.2 van de Algemene wet bestuursrecht kan geen beroep worden ingesteld tegen de schriftelijke weigering een besluit tot schorsing of vernietiging te nemen en tegen het niet tijdig nemen van een besluit tot schorsing of vernietiging."

Overigens is het uitgangspunt dat het gehele Kroonberoep per 1-1-1994 zal verdwijnen en vervangen zal worden door de rechtsgang tegen besluiten op basis van de Awb. Een dergelijke rechtsgang zal ook ten aanzien van goedkeuringsbesluiten van de Kroon regel worden.

Overigens is onder het huidige recht een beroepsgang (door decentrale overheden) bij de gewone rechter tegen spontane vernietigingsbesluiten van de Kroon (als niet met voldoende waarborgen omklede rechtsgang) niet uitgesloten. Zie: HR 5-2-1993, AB 1993, 239 (Welzijnsconvenant Rotterdam). Een en ander zal niet anders zijn wat betreft goedkeuringsbesluiten van de Kroon.

Zie tevens het gestelde in § 5.D.6.a. in hoofdstuk 5.

wijkt niet dan wel nauwelijks af van die in de Nieuwe gemeentewet (alsmede de Nieuwe provinciewet en de Waterschapswet).<sup>47</sup>

## D. PROVINCIËS

### 1. Algemeen

Artikel 123 van de Nederlandse Grondwet bepaalt, dat bij wet provincies kunnen worden opgeheven en nieuwe ingesteld. In artikel 124 Grondwet is bepaald, dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de provinciale huishouding aan hun besturen wordt overgelaten. Artikel 125 Grondwet wijst provinciale staten aan als het hoofd van de provincie en noemt de andere provinciale bestuursorganen, namelijk gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning(in). Het primaat van provinciale staten blijkt o.a. uit de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen (art. 127 Grondwet). Voorts legt de Grondwet de rechtstreekse verkiezingen van provinciale staten vast, de zittingsduur ervan alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen. Artikel 132 Grondwet bepaalt, dat de inrichting van de provincies alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, de te heffen belastingen en het toezicht op het provinciebestuur bij wet geregeld worden. Het organieke recht inzake de provincies is geregeld in de Provinciewet.<sup>48</sup> Naar verwachting zal deze per 1-1-1994 vervangen worden door een nieuwe Provinciewet.<sup>49</sup> In het navolgende wordt uitgegaan van de bepalingen van deze vernieuwde provinciewet (hierna: Nieuwe provinciewet). Het toevoegsel 'Nieuwe' zal met de inwerkingtreding kunnen vervallen.

Artikel 106 lid 1 Nieuwe provinciewet bepaalt dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de provincie aan het provinciaal bestuur wordt overgelaten (autonomie). Artikel 106 lid 2 Nieuwe provinciewet bepaalt dat regeling en bestuur gevorderd kunnen worden bij of krachtens wet (medebewind). De taken/bevoegdheden van de 12 Nederlandse provincies manifesteren zich met name op het terrein van de ruimtelijke ordening, het milieu, cultuur en welzijn en economische ontwikkeling. Het provinciaal bestuur kent een drietal bestuursorganen, namelijk provinciale staten, gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning(in). Op de desbetreffende bestuursorganen wordt hier nader ingegaan.

### 2. Provinciale staten

Provinciale staten zijn het hoogste bestuursorgaan van de provincie en worden voor 4 jaar rechtstreeks gekozen door de inwoners van de provincie. Het aantal leden is afhan-

47. MvT bij titel 1A.2 van het Voorontwerp van Wet tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Derde tranche Algemene wet bestuursrecht), 1992, p. 195.

48. Wet van 25-1-1962, Stb. 17, laatstelijk gewijzigd, 19-12-1991, Stb. 790.

49. Wet van 10-9-1992, Stb. 550. Overigens hebben sinds de plaatsing in het Staatsblad nog enkele vooral technische en redactionele wijzigingen van de tekst plaatsgevonden. Indien deze relevant zijn worden zij aangegeven. Zie: Wijziging van de Provinciewet en een aantal andere wetten met het oog op de invoering van de Provinciewet en vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Provinciewet (Invoeringswet Provinciewet), Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23086, nrs. 1 e.v.

kelijk van de bevolking en varieert van 39-83 (art. 8 Nieuwe provinciewet). De vergaderingen van provinciale staten zijn in beginsel openbaar (art. 23 Nieuwe Provinciewet). Provinciale staten zijn bevoegd commissies in te stellen (art. 80 e.v. Nieuwe provinciewet). Het kan hier om functionele commissies en territoriale commissies (deelprovincieraden) gaan. Provinciale staten zijn bevoegd verordeningen vast te stellen, tenzij bij de wet of door provinciale staten krachtens de wet de bevoegdheid aan het college van gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin is toegekend (art. 144 lid 1 Nieuwe provinciewet).

De overige bevoegdheden (andere dan de vaststelling van verordeningen) berusten bij provinciale staten, tenzij deze aan gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin zijn toegekend (art. 144 lid 2 Nieuwe provinciewet).

Op basis van de Nieuwe provinciewet zijn provinciale staten bevoegd de verordeningen te maken die zij van belang achten voor de provincie (art. 146 Nieuwe provinciewet). Provinciale staten kunnen straf stellen op de overtreding van verordeningen (art. 151 Nieuwe provinciewet). O.a. een inspraakverordening, een verordening omtrent de ambtelijke organisatie, een verordening inzake het vermogensbeheer alsmede waterschapsverordeningen zijn verplicht. Provinciale verordeningen mogen niet in strijd zijn met hogere regelingen (wetten, algemene maatregelen van bestuur). Bepalingen van provinciale verordeningen, in wier onderwerp door hogere regelingen wordt voorzien, houden van rechtswege op te gelden (art. 119 en 120 Nieuwe provinciewet).

Andere bevoegdheden van provinciale staten zijn het vaststellen van de begroting (art. 195 Nieuwe provinciewet), het nemen van besluiten omtrent (invoering e.d. van) belastingen (art. 222 Nieuwe provinciewet), waarbij artikel 223 Nieuwe provinciewet de mogelijke belastingen aangeeft, alsmede het nemen van besluiten tot het oprichten van en deelnemen in stichtingen, verenigingen, vennootschappen e.d (art. 152 Nieuwe provinciewet). Bepaalde bevoegdheden van provinciale staten kunnen aan het college van gedeputeerde staten en aan een commissie worden overgedragen. Artikel 153 Nieuwe provinciewet noemt de niet over te dragen bevoegdheden, zoals b.v. het vaststellen van de begroting en het stellen van straf op overtreding van provinciale verordeningen.

### *3. Gedeputeerde staten*

De gedeputeerden (minimaal 3 en ten hoogste 9) worden uit en door provinciale staten benoemd (art. 35 Nieuwe provinciewet). Behalve de voorzitter, zijnde de commissaris van de Koningin, maken de gedeputeerden tevens deel uit van provinciale staten.

Voorzover niet bij of krachtens de wet de commissaris van de Koningin belast is met het dagelijks bestuur, berust dit bij gedeputeerde staten (art. 159 Nieuwe provinciewet). Gedeputeerde staten bereiden de vergaderingen van de provinciale staten voor en zijn belast met de uitvoering van de besluiten van provinciale staten. O.a. in dat verband heeft het college van gedeputeerde staten handhavingsbevoegdheden, zoals het aanzeggen van bestuursdwang (art. 123 e.v. Nieuwe provinciewet) en het opleggen van een dwangsom (art. 134 e.v. Nieuwe provinciewet). Overigens kunnen ook de andere provinciale organen, in aangelegenheden waarvoor deze bevoegd zijn, over deze handhavingsbevoegdheden beschikken. Voorts heeft het college een aantal bevoegdheden met betrekking tot het voeren van rechtsgedingen (art. 163 Nieuwe provinciewet). Op het terrein

van de civiele verdediging berust bij gedeputeerde staten de zorg dat de voorbereiding ervan naar behoren geschiedt (art. 162 Nieuwe provinciewet).

Bevoegdheden van gedeputeerde staten kunnen door dit college aan een van de leden gemandateerd (art. 168 Nieuwe provinciewet) of door provinciale staten aan commissies gedelegeerd (art. 165 Nieuwe provinciewet) worden. Bovendien kan de uitvoering van bevoegdheden door gedeputeerde staten gedelegeerd worden aan ambtenaren (art. 166 Nieuwe provinciewet).

Gedeputeerde staten delen besluiten van gemeenteraden c.q. colleges van burgemeester en wethouders, die voor vernietiging in aanmerking komen, mee aan de minister van binnenlandse zaken. Gedeputeerde staten vervullen een belangrijke rol met betrekking tot administratieve geschillenbeslechting (art. 170 Nieuwe provinciewet). Zo trachten zij geschillen tussen overheden in hun provincie in der minne te doen bijleggen en, indien zij daar niet in slagen, voor te dragen ter beslissing bij koninklijk besluit (art. 176 Nieuwe provinciewet).

Tot slot kan nog opgemerkt worden dat gedeputeerde staten bij taakverwaarlozing door provinciale staten c.q. een commissie besluiten in hun plaats kunnen nemen (art. 121 Nieuwe provinciewet).

#### *4. Commissaris van de Koning(in)*

De commissaris van de Koningin wordt bij koninklijk besluit benoemd voor een periode van 6 jaar. Hij kan te allen tijde ontslagen worden (art. 61 Nieuwe provinciewet). Ook kan hij geschorst worden (art. 62 Nieuwe provinciewet).

De commissaris van de Koningin is de voorzitter van provinciale staten (art. 9 Nieuwe provinciewet) en de voorzitter van gedeputeerde staten (art. 34 Nieuwe provinciewet). Hij is geen lid van provinciale staten en heeft hierin geen stem, hoewel hij aan de beraadslagingen mag deelnemen (art. 21 juncto art. 67 Nieuwe provinciewet). Hij is wel stemgerechtigd in het college van gedeputeerde staten.

De commissaris van de Koningin vertegenwoordigt de provincie in en buiten rechte (art. 178 Nieuwe provinciewet). De commissaris van de Koningin deelt besluiten van burgemeesters, die voor vernietiging in aanmerking komen mee aan de minister van binnenlandse zaken. Hij is o.a. belast met het bevorderen van de samenwerking tussen de in de provincie werkzame rijksambtenaren onderling en met het provinciaal bestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen en de coördinatie van de voorbereiding van de civiele verdediging (art. 184 Nieuwe provinciewet).

#### *5. Toezicht*

De goedkeuring van besluiten van het provinciebestuur is geregeld in artikel 257 e.v. Nieuwe provinciewet. Voorafgaand toezicht is alleen mogelijk indien dit bij wet is bepaald. De Nieuwe provinciewet vereist b.v. (voorafgaande) goedkeuring ten aanzien van besluiten tot oprichting of deelneming in stichtingen, vennootschappen e.d. en de vaststelling van de begroting. De gronden voor weigering van goedkeuring kunnen verschillen. De minister van binnenlandse zaken is in beginsel de goedkeurende instantie, tenzij goedkeuring bij koninklijk besluit is vereist. In dat geval beslist de Kroon. De

Kroon is tevens beroepsinstantie. Tegen de beslissing van de minister van binnenlandse zaken kan het provinciebestuur beroep instellen bij de Kroon.

De (repressieve) vernietiging van besluiten van het provinciebestuur is geregeld in artikel 265 e.v. Nieuwe provinciewet. Indien de commissaris van de Koningin van oordeel is dat besluiten voor vernietiging in aanmerking komen, doet hij daarvan mededeling aan de minister van binnenlandse zaken. Besluiten kunnen vernietigd worden door de Kroon wegens strijd met de wet of het algemeen belang. Hangende de procedure van vernietiging kunnen de besluiten door de Kroon worden geschorst. Tegen schorsings- en vernietigingsbesluiten wordt op korte termijn (waarschijnlijk per 1-1-1994) voor belanghebbenden een rechtsgang mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die in eerste en enige instantie beslist.<sup>50</sup>

Hier dient nog opgemerkt te worden dat is voorzien in een taakverwaarlozingsregeling (dwangtoezicht), waarbij de minister van binnenlandse zaken besluiten kan nemen in plaats van gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin (art. 122 Nieuwe provinciewet).

Op langere termijn wordt het toezicht op bestuursorganen algemeen geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. De voorziene regeling wijkt niet dan wel nauwelijks af van die in de Nieuwe provinciewet (alsmede de Nieuwe gemeentewet en de Waterschapswet).<sup>51</sup>

## E. WATERSCHAPPEN

### 1. Algemeen

Gaat het bij de gemeenten en provincies om territoriaal gedecentraliseerde overheden, de waterschappen zijn functioneel gedecentraliseerde overheden. In tegenstelling tot gemeenten en provincies zijn de waterschappen geen lichamen van algemeen bestuur, maar oefenen zij slechts bepaalde taken uit. Artikel 133 Nederlandse Grondwet bepaalt 'dat de opheffing en instelling van waterschappen, de regeling van hun taken en inrichting, alsmede de samenstelling van hun besturen geschieden volgens de bij wet te stellen regels bij provinciale verordening, voorzover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald.' Tevens bepaalt artikel 133 Grondwet dat de wet de verordenende en andere bevoegdheden van de waterschapsbesturen, de openbaarheid van hun vergaderingen alsmede het provinciale en overige toezicht op de waterschapsbesturen regelt. De meeste organieke bepalingen inzake de waterschappen zijn te vinden in de Waterschapswet.<sup>52</sup> De taken/bevoegdheden van de waterschapsbesturen op basis van de Waterschapswet

50. Het Wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie, a.w., (zie noot 46 van dit hoofdstuk), voorziet in een artikel 278a Nieuwe provinciewet, dat luidt: "1. Een belanghebbende kan tegen een besluit als bedoeld in artikel 265, eerste of tweede lid, beroep in stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. 2. In afwijking van artikel 6.2 van de Algemene wet bestuursrecht kan geen beroep worden ingesteld tegen de schriftelijke weigering een besluit tot schorsing of vernietiging te nemen en tegen het niet tijdig nemen van een besluit tot schorsing of vernietiging."

51. MvT bij titel 1A.2 van het Voorontwerp van Wet tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Derde tranche Algemene wet bestuursrecht), 1992, p. 195.

52. Wet van 6-6-1991, Stb. 379, herplaatst Stb. 444, laatstelijk gewijzigd bij Wet van 18-12-1991, Stb. 1992, 13.



betreffen de waterkering/waterhuishouding (waterkwantiteitsbeheer) (art. 2 Waterschapswet).

Veelal zijn waterschappen (zuiveringschappen) ook bevoegd inzake het waterkwaliteitsbeheer (op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren). De bevoegdheid tot het instellen en opheffen van waterschappen berust bij provinciale staten. Op dit moment wordt een aantal van de in totaal ca. 120 Nederlandse waterschappen samengevoegd. Ten aanzien van het besluit van provinciale staten in deze (reglement) is de goedkeuring vereist van de minister van verkeer en waterstaat (art. 2 e.v. Waterschapswet). De Waterschapswet voorziet in de mogelijke instelling van interprovinciale waterschappen (art. 6 e.v. Waterschapswet). Het bestuur van het waterschap bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Deze zullen in het navolgende beschreven worden. Mogelijk kunnen binnen een waterschap afdelingen worden ingesteld. De samenstelling van het bestuur van deze afdelingen wordt geregeld bij of krachtens het (instellings)reglement. Hierop wordt niet nader ingegaan.

## 2. Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur van het waterschap wordt in tegenstelling tot de gemeenteraad en provinciale staten niet rechtstreeks gekozen. Het wordt voor 4 jaar samengesteld uit vertegenwoordigers van categorieën van belanghebbenden bij de uitoefening van de taken van het waterschap. Artikel 11 Waterschapswet somt de betreffende categorieën op. Het betreft o.a. eigenaren en pachters van onbebouwde onroerende zaken.

Het waterschapsbestuur is bevoegd tot regeling en bestuur ter behartiging van de taken die het waterschap in het reglement zijn opgedragen. Daarnaast kan regeling en bestuur worden gevorderd bij wet, algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening (art. 56 Waterschapswet). Artikel 77 Waterschapswet voegt daaraan toe dat de bevoegdheden van regeling en bestuur op basis van artikel 56 Waterschapswet berusten bij het algemeen bestuur, zover deze niet bij of krachtens reglement dan wel bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn toegekend aan het dagelijks bestuur, aan de voorzitter of de afdeling. Het algemeen bestuur kan verordeningen (keuren) vaststellen, waarvan overtreding met straf bedreigd kan worden (art. 78 juncto 81 Waterschapswet). Een inspraakverordening is verplicht (art. 79 Waterschapswet), alsmede een verordening met betrekking tot de organisatie van de administratie en het beheer van vermogenswaarden (art. 108 Waterschapswet). De artikelen 110 e.v. Waterschapswet bevatten regels voor het vaststellen (bij verordening) van waterschapsbelastingen. Het algemeen bestuur kan bevoegdheden overdragen aan het dagelijks bestuur, indien dit bij het reglement is bepaald. Ten aanzien van de overdracht van de bevoegdheid tot het maken van keuren gelden evenwel restricties (art. 83 Waterschapswet).

## 3. Dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en een aantal bij reglement te bepalen andere leden (art. 40 Waterschapswet). De andere leden worden door en in beginsel uit het algemeen bestuur benoemd. Het dagelijks bestuur is belast met de dagelijkse aangelegenheden, tenzij deze aan de voorzitter bij het reglement zijn opgedragen. Het dagelijks bestuur is belast met de uitvoering van de besluiten van het algemeen bestuur (art. 84

Waterschapswet). De leden van het dagelijks bestuur kunnen over opsporingsbevoegdheden beschikken (art. 85 Waterschapswet). Het dagelijks bestuur bezit enkele bevoegdheden inzake het voeren van rechtsgedingen (art. 86 Waterschapswet). Bevoegdheden van het dagelijks bestuur kunnen onder voorwaarden worden overgedragen door het algemeen bestuur aan afdelingen of door het dagelijks bestuur aan een of meer van zijn leden (art. 87 en 88 Waterschapswet). De artikelen 90 t/m 93 bevatten bijzondere bevoegdheden voor het dagelijks bestuur, zoals de bevoegdheid bij dreigend gevaar maatregelen te nemen, desnoods met afwijking van andere dan bij de Grondwet gegeven voorschriften.

#### 4. Voorzitter

De voorzitter wordt bij koninklijk besluit voor 6 jaar benoemd (art. 46 Waterschapswet). Hij heeft de leiding van de vergaderingen van het dagelijks en algemeen bestuur. In het eerste is hij stemgerechtigd, in het laatste heeft hij een raadgevende stem (art. 94 Waterschapswet). De voorzitter vertegenwoordigt het waterschap in en buiten rechte (art. 95 Waterschapswet). In gevallen van dreigend/dringend gevaar kan hij de maatregelen nemen, waartoe het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur bevoegd zijn (artikel 96 Waterschapswet).

#### 5. Toezicht

Buiten de bij de wet aangewezen besluiten, behoeven, voorzover bij reglement bepaald, aan de goedkeuring van gedeputeerde staten slechts te worden onderworpen besluiten met betrekking tot regeling van waterbeheersing en aanleg en verbetering van waterstaatswerken (art. 148 Waterschapswet). Tegen de beslissing van gedeputeerde staten is Kroonberoep mogelijk door het waterschap en andere belanghebbenden. Overigens kunnen alle besluiten van het waterschapsbestuur door gedeputeerde staten worden vernietigd wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Deze vernietigingsgronden vloeien voort uit artikel 133 Nederlandse Grondwet. De voorzitter heeft de bevoegdheid voor vernietiging vatbare besluiten mede te delen aan gedeputeerde staten (art. 158 Waterschapswet). Hangende het onderzoek tot vernietiging kunnen de besluiten geschorst worden (art. 156 Waterschapswet). Tegen vernietigingsbesluiten wordt op korte termijn (waarschijnlijk per 1-1-1994) het beroep op de Kroon vervangen door een rechtsgang bij de rechter.<sup>53</sup>

53. Vgl. noot 46 en 50 van dit hoofdstuk en het daar aangehaalde Nader gewijzigd voorstel van wet, a.w., p. 119-121. In de Waterschapswet worden enkele artikelen gewijzigd, waardoor bij goedkeurings- en vernietigingsbesluiten in een rechtsgang wordt voorzien. Overigens wordt niet in eenzelfde artikel voorzien als het nieuwe artikel 278a (Nieuwe) gemeente- en provinciewet. De belangrijkste wijzigingen worden opgenomen in artikel 5 lid 3 (beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak inzake goedkeuring van een besluit van provinciale staten tot opheffing van een waterschap/wijzigentaak waterschap), artikel 151 (beroep bij de rechtbank tegen een besluit van gedeputeerde staten inzake goedkeuring, met uitzondering van een verordening ex art. 110 lid 1 en 119 lid 1) juncto artikel 155 (beroep bij de rechtbank tegen bepaalde goedkeuringsbesluiten van gedeputeerde staten), artikel 162 (beroep bij de rechtbank tegen vernietigingsbesluiten van gedeputeerde staten).

Voor het toezicht op de interprovinciale waterschappen dienen de hierop betrekking hebbende reglementen een regeling te bevatten (art. 164 Waterschapswet).

Op termijn wordt het toezicht op bestuursorganen algemeen geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. De voorziene regeling wijkt niet dan wel nauwelijks af van die in de Waterschapswet (alsmede de Nieuwe provinciewet en de Nieuwe gemeentewet).<sup>54</sup>

## § 5. Samenvattende vergelijking België, Duitsland en Nederland

### A. INLEIDING

In dit hoofdstuk stond de bestuursorganisatie alsmede de (autonome) bevoegdheidsverdeling tussen de bestuursorganen van de op basis van de Benelux-Overeenkomst en de Duits-Nederlandse Overeenkomst tot publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking gerechtigde decentrale overheden centraal. Door het beschrijven van het administratieve toezicht op de diverse decentrale overheden kwam de verhouding met hogere overheden aan de orde. Er kan mijns inziens gesteld worden, dat de organisatie van de Belgische gemeente- en provinciebesturen overeenkomt met die van hun Nederlandse counterparts en hierdoor geen barrière vormt voor grensoverschrijdende samenwerking. Voor Duitsland en Nederland kan hetzelfde gezegd worden voor de gemeentebesturen. Voor de Nederlandse provincies is niet een directe Duitse equivalent voor handen, waardoor de grensoverschrijdende samenwerking bemoeilijkt zou kunnen worden. Een probleem voor de Nederlandse waterschappen is, dat zij slechts kunnen samenwerken met Belgische counterparts, maar niet met die in Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen.<sup>55</sup>

Grensoverschrijdende samenwerking wordt behalve door een vergelijkbare organisatie verder vergemakkelijkt als de sectorbevoegdheden van de diverse decentrale overheden overeenkomen. Het ruw geschetste taken/bevoegdhedenpakket van de gemeenten in de drie landen komt overeen. Voor de Belgische en Nederlandse provincies alsmede de Nederlandse provincies en de Duitse Kreise is dit al minder het geval. Het uiteenlopen van sectorbevoegdheden, zowel qua inhoud als qua overheidsniveau, kan problematisch zijn voor de samenwerking. Voor het geven van een totaaloverzicht van de precieze inhoud van alle sectorbevoegdheden en welke overheden hierover beschikken is een zeer uitgebreid onderzoek noodzakelijk, hetgeen het kader van dit proefschrift te buiten gaat. In het navolgende wordt een korte samenvattende vergelijking gegeven van het organieke recht van de tot publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking gerechtigde decentrale overheden in de desbetreffende landen. Eerst worden enkele algemene opmerkingen gemaakt (§ 5.B.). Vervolgens gebeurt de vergelijking vanuit de optiek van de grensoverschrijdende samenwerking in het Belgisch-Nederlands (§ 5.C.) respectievelijk Duits-Nederlands (§ 5.D.) grensgebied.

54. MvT bij titel 1A.2 van het Voorontwerp van Wet tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Derde tranche Algemene wet bestuursrecht), 1992, p. 195.

55. Vgl. hoofdstuk 6 § 5.A: voor de samenwerking op basis van het Grensverdrag tussen Nederlandse waterschappen en Duitse Wasserverbände.

## B. ALGEMEEN

Zowel in België als in Duitsland en Nederland hebben in de loop van de tijd de algemene (vergelijkbare) bevoegdheden op basis van de organieke wetgeving plaats moeten maken voor bevoegdheden op basis van de sectorwetgeving. In Nederland en ook wel in België wordt in deze het verschil tussen autonomie en medebewind gemaakt. In Duitsland wordt een vergelijkbaar onderscheid gemaakt, namelijk dat tussen 'Selbstverwaltung' versus 'Auftragsverwaltung' ('Auftragsangelegenheiten'). Bij de Selbstverwaltung wordt een onderscheid gemaakt tussen de 'freie' en 'pflichtige' Selbstverwaltungsaufgaben'. Bij de 'freie' gaat het om bevoegdheden op basis van de organieke wetgeving. Een voorbeeld van een belangrijke 'pflichtige' bevoegdheid is die inzake het opstellen van ruimtelijke plannen op basis van het Baugesetzbuch. Overigens kunnen de 'pflichtige' weer onderverdeeld worden in die waarbij bepaalde aanwijzingen doorgevoerd dienen te worden of niet. Daar waar dit het geval is, komen zij overeen met de 'Auftragsverwaltung'. Daar gaat het niet meer om eigen aangelegenheden, maar om zaken, die staatsaangelegenheden zijn maar uitgeoefend worden door de decentrale overheden. Wat hiervan ook zij, van belang is dat in Duitsland ten aanzien van de 'freie' en 'pflichtige Selbstverwaltung' in beginsel een (repressief) rechtsmatigheidstoezicht geldt en ten aanzien van de 'pflichtige nach Weisung' en de 'Auftragsangelegenheiten' een recht- en doelmatigheidstoezicht. In België en Nederland is er op dit punt ten aanzien van het toezicht eigenlijk geen verschil. Zowel bij autonomie als medebewind is in de regel sprake van een (repressief) recht- en doelmatigheidstoezicht (strijd met de wet c.q. het algemeen belang). Wat betreft het voorafgaand toezicht ten aanzien van autonome bevoegdheden (b.v. verordeningen) geldt in de drie landen de regel dat dit niet mogelijk is, tenzij bij de wet aangegeven.

## C. NEDERLAND-BELGIË

De overheden die op basis van de Benelux-Overeenkomst tot samenwerking overgaan, zullen in eerste instantie de gemeenten en provincies zijn. Zoals aangegeven lenen de taken/bevoegdheden van de Belgische o.c.m.w.'s zich waarschijnlijk niet zo snel voor grensoverschrijdende samenwerking. Op het terrein van het waterkwantiteitsbeheer ligt samenwerking tussen de Belgische polders/wateringen en de Nederlandse waterschappen wel voor de hand. Op dit moment is het aantal polders/wateringen evenwel gering. Overigens zal de grensoverschrijdende samenwerking met de polders/wateringen kunnen toenemen als gevolg van de toekomstige verandering van het Belgische wettelijke regime inzake polders/wateringen.

Ten aanzien van de Belgische en Nederlandse gemeenten en provincies zijn de bestuursorganen equivalent. Voor Belgische en Nederlandse gemeenten zijn de gemeenteraden, het college van burgemeester en schepenen en het college van burgemeester en wethouders alsmede de burgemeesters elkaars equivalenten. Voor de Belgische en Nederlandse provincies zijn de provincieraad en provinciale staten, de bestendige deputatie en gedeputeerde staten alsmede de gouverneur en de commissaris van de Koningin elkaars equivalenten.

In vergelijkend perspectief bestaan er tussen de organieke wetgeving inzake de Belgische en Nederlandse gemeenten eigenlijk slechts enkele opvallende verschillen. Een eerste

belangrijk verschil is de zittingsduur van het gemeentebestuur. In België is dat in de regel 6 jaar, terwijl dat in Nederland 4 jaar is. Een tweede belangrijk verschil is, dat in de gemeentewetgeving in Nederland voor alle organen vrij algemene handhavingsbevoegdheden geregeld zijn, terwijl dat in de desbetreffende wetgeving in België niet zo is. Een ander belangrijk verschil is dat in de Belgische Nieuwe gemeentewet veelal mogelijkheden tot delegatie van bevoegdheden tussen bestuursorganen onderling ontbreken, terwijl de equivalente Nederlandse wetgeving hierin voorziet. Voorts kan gewezen worden op het feit, dat de burgemeester in België benoemd wordt, nadat deze uit de raad is gekozen. In Nederland wordt de burgemeester niet uit de raad benoemd. Zijn positie in deze is derhalve een andere dan die van zijn Belgisch collega. Zijn bevoegdheden, die voornamelijk op het terrein van de openbare orde en veiligheid liggen, komen overeen met die van de Belgische burgemeester.

Als de organieke wetgeving inzake de Belgische en Nederlandse provincies vergeleken wordt, bestaan er eveneens niet al te veel significante verschillen. Het verschil in zittingsduur van het provinciaal bestuur gaat verschillen. In de gouverneur komt wellicht meer dan de commissaris van de Koningin de representatie van het centrale gezag naar voren.

De verschillen liggen veelal op het terrein van de sectorbevoegdheden. De Nederlandse provincies lijken hierbij ruimer toebedeeld te zijn dan de Belgische. Kan gesteld worden dat de uitvoerende bevoegdheden, die veelal toekomen aan de bestendige deputatie c.q. gedeputeerde staten, (op bepaalde terreinen) nog overeenkomen, planningsbevoegdheden hebben de Belgische provincies veel minder dan de Nederlandse. In België zijn het veelal de bestuursorganen van de Gewesten die dergelijke plannende bevoegdheden hebben.

#### D. NEDERLAND-DUITSLAND

Ten aanzien van de Duitse en Nederlandse gemeenten zijn de bestuursorganen minder dan inzake de Belgische en Nederlandse gemeenten elkaars gelijken. Hoewel met name het dagelijks bestuur verschillend georganiseerd is, bestaan er daarnaast tussen de gemeentelijke wetgeving in Nederland en Duitsland eveneens slechts enkele significante verschillen.

De zittingsduur van de raad is in Duitsland 5 jaar en in Nederland 4 jaar. Een belangrijk ander verschil is er ten aanzien van de (positie van de) voorzitter van de gemeenteraad c.q. het dagelijks bestuur. In Noordrijn-Westfalen is, in tegenstelling tot de Nederlandse burgemeester, de voorzitter van de gemeenteraad niet tevens voorzitter van het dagelijks bestuur. In Nedersaksen is de voorzitter van de raad wel tevens voorzitter van de Verwaltungsausschuss. Deze Verwaltungsausschuss zit eigenlijk tussen het algemeen en dagelijks bestuur in. Ook in Noordrijn-Westfalen zal op niet al te lange termijn een vergelijkbare Gemeinde(/Stadt)ausschuss ontstaan, die als bindmiddel tussen Rat en Verwaltung moet fungeren. Hetgeen hierna voor de Nedersaksische Verwaltungsausschuss gesteld wordt, zal tenzij anders aangegeven ook voor de Noordrijn-Westfaalse Gemeinde(/Stadt)ausschuss gaan gelden.

Verschillen bestaan er tussen de Nederlandse wethouders en de 'equivalenten' in Duitsland. In Nederland maken de wethouders deel uit van de gemeenteraden. In Nedersaksen worden de hiermee overeenkomende 'Beigeordneten', die zitting hebben in de Verwal-

tungsausschuss, eveneens uit de raad gekozen. In Noordrijn-Westfalen maken de 'Beigeordneten' niet deel uit van het rechtstreeks vertegenwoordigend gemeentelijk bestuursorgaan. Daar dienen zij ter ondersteuning van de Gemeindedirektor. Zij zullen een adviserende stem gaan hebben in de Gemeinde/(Stadt)ausschüsse. Zowel in Nedersaksen als Noordrijn-Westfalen is de Gemeindedirektor belast met het dagelijks bestuur, waarmee in Nederland deels de burgemeester en deels het college van burgemeester en wethouders belast is. Vermeldenswaard is ook het feit dat de gemeentewetgeving in Duitsland verschillende typen gemeenten kent, namelijk de kreisangehörige en de kreisfreie. Nedersaksen kent bovendien Samtgemeinden. De Nieuwe gemeentewet voorziet eveneens in de mogelijkheid onderscheid te maken tussen gemeenten (art. 110 Nieuwe gemeentewet).

Een laatste belangrijk verschil dat hier vermeld kan worden, is dat in de gemeentewetgeving in Nederland algemene handhavingsbevoegdheden geregeld zijn, terwijl dat in de desbetreffende wetgeving in Duitsland niet zo is. Hoewel de taken/bevoegdheden inzake vooral het dagelijks bestuur in Duitse en Nederlandse gemeenten over andere bestuursorganen verdeeld zijn, kan toch gesteld worden dat de Duitse gemeentelijke bestuursorganen Nederlandse equivalenten kennen vice versa. De Noordrijn-Westfaalse, de Nederlandse en de Nedersaksische gemeenteraden (en eventueel de Nedersaksische Verwaltungsausschuss en de Noordrijn-Westfaalse Gemeinde/(Stadt)ausschuss) zijn zonder meer elkaars gelijken. De Nederlandse burgemeester heeft bevoegdheden van zowel de Gemeindedirektor als de Bürgermeister. De Beigeordneten en de wethouders kunnen met elkaar vergeleken worden, met dit verschil dat de Beigeordneten in Noordrijn-Westfalen onder verantwoordelijkheid van de Gemeinde(Stadt)direktor en niet de gekozen organen handelen. De Verwaltungsausschuss/Gemeindedirektor/Beigeordneten en het college van burgemeester en wethouders kunnen gedeeltelijk ook elkaars equivalenten genoemd worden.

Daar waar de (Land)kreise bevoegdheden hebben, die de Nederlandse gemeenten ook uitoefenen, geldt het bovenstaande overeenkomstig wat betreft de bestuursorganen van de (Land)kreise en de Nederlandse gemeentelijke bestuursorganen.

In tegenstelling tot België en Nederland kent Duitsland geen provincies. De Duitse (Land)kreise zijn op basis van hun taken/bevoegdheden wellicht eerder de counterparts van de Nederlandse gemeenten c.q. de Nederlandse openbare lichamen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen dan van de Nederlandse provincies. Op basis van bepaalde taken/bevoegdheden zijn de Duitse equivalenten van de Nederlandse provincies de Regierungsbezirke en de Länder. Evenals de Belgische Gewesten ten aanzien van de Benelux-Overeenkomst vallen de Länder en hun Regierungsbezirke buiten de werking van de Duits-Nederlandse Overeenkomst. Voor de Duits-Nederlandse grensoverschrijdende samenwerking van de Nederlandse provincies kan dit problematisch zijn. Overigens ligt wel de samenwerking tussen bepaalde Nederlandse provincies en de genoemde Kommunalverband Ruhrgebiet en de Landschaftsverbände voor de hand. Die samenwerking is evenwel slechts mogelijk op beperkte beleidsterreinen. Voor de provincies zijn, zoals aangegeven, de equivalenten binnen de tot samenwerking gerechtigde overheden op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst iets minder makkelijk aan te wijzen. Voor de Nederlandse waterschappen zijn er wel Duitse equivalenten, maar deze zijn niet tot samenwerking gerechtigd op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking.



## Nederland-België

### § 1. Inleiding

In hoofdstuk 5 staat de publiekrechtelijke samenwerking tussen decentrale overheden in België en Nederland en tussen de decentrale overheden van beide landen centraal. Er wordt een inventarisatie gegeven van de belangrijkste rechtsregels inzake interne (= nationale) en externe (= grensoverschrijdende) samenwerking).

Vanouds heeft de grensoverschrijdende samenwerking zich op centraal overheidsniveau (intergouvernementeel) afgespeeld. Er zijn een aantal intergouvernementele afspraken (vaak verdragen) gemaakt in het kader waarvan ook de decentrale overheden kunnen samenwerken (§ 6).

Meer recentelijk is de samenwerking op gang gekomen, waarbij de decentrale overheden zelf, in meer algemene zin, grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken kunnen maken. Als juridische grondslag hiervoor is vooral de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten van belang. Dit verdrag geeft een juridisch raamwerk, waarbinnen de grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden in Nederland en België zich dient af te spelen (§ 5). Deze Benelux-Overeenkomst verklaart o.a. het nationale recht, dat van belang is voor de nationale samenwerking tussen decentrale overheden, grotendeels van toepassing op de grensoverschrijdende samenwerking. Om die reden wordt een beschrijving, in hoofdlijnen, gegeven van de wederzijdse nationale wetgeving inzake publiekrechtelijke afspraken tussen de op basis van de Benelux-Overeenkomst tot grensoverschrijdende samenwerking gerechtigde overheden. Het gaat dan om de beschrijving van de Nederlandse (§ 2) en Belgische (§ 3) wetgeving, die in de bijlage bij de Benelux-Overeenkomst is genoemd en een algemeen (formeel) kader geeft inzake interne samenwerking tussen decentrale overheden. Hierbij staan de samenwerkingsvormen, de bevoegdheden van de eventuele bestuursorganen alsmede het toezicht op de samenwerking centraal. De meer organieke wetten, zoals de Belgische en Nederlandse Gemeente- en Provinciewet, worden ook genoemd in de bijlage bij de Benelux-Overeenkomst en zijn eveneens van belang voor de samenwerking. Deze organieke wetgeving is reeds beschreven in hoofdstuk 4. In § 4 wordt een korte vergelijking gemaakt van het interne samenwerkingsrecht tussen decentrale overheden in Nederland en België. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting en enkele conclusies (§ 7).



## § 2. Het Nederlandse recht inzake samenwerking tussen decentrale overheden

### A. INLEIDING

Artikel 135 Nederlandse Grondwet bepaalt: "De wet geeft regels ter voorziening in zaken waarbij twee of meer openbare lichamen zijn betrokken. Daarbij kan de instelling van een nieuw openbaar lichaam worden voorzien, in welk geval artikel 134, tweede en derde lid (dit betreft het regelen van wettelijk toezicht, RS), van toepassing is." De organieke wetgeving in Nederland betreffende gemeenten (Gemeentewet) en provincies (Provinciewet) bevat geen enkele bepaling over deze publiekrechtelijke samenwerking.<sup>1</sup> De organieke wetgeving betreffende de waterschappen (Waterschapswet) bevat ook geen samenwerkingsbepaling, die in deze echt relevant is.<sup>2</sup> De in artikel 135 Grondwet bedoelde publiekrechtelijke samenwerking is voor zowel gemeenten, provincies en waterschappen geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen.<sup>3</sup>

Na een jarenlange discussie omtrent de reorganisatie van het binnenlands bestuur is (voorlopig) voor de aanpak van de regionale problematiek gekozen middels versterking van de intergemeentelijke samenwerking, resulterend in deze Wet gemeenschappelijke regelingen.<sup>4</sup> Gemeenschappelijke regelingen (tussen gemeenten) worden gezien als een belangrijk middel voor de oplossing van regionale problemen.<sup>5</sup> De Wet gemeenschappelijke regelingen is bedoeld als instrument ter verbetering van de bestuurlijke aanpak van gemeentelijke taken, die de lokale schaal overstijgen.<sup>6</sup> De voornaamste doelstellin-

1. De in hoofdstuk 4 beschreven Nieuwe gemeentewet bevat evenmin bepalingen inzake publiekrechtelijke samenwerking. Voor de in hoofdstuk 4 beschreven Nieuwe Provinciewet dient gewezen te worden op artikel 108. Artikel 108 Nieuwe Provinciewet, voor zover van belang, bepaalt:  
"1. Het provinciaal bestuur kan bevoegdheden van regeling en bestuur, gevorderd bij of krachtens een bijzondere wet, voor het gebied van een of meer gemeenten of waterschappen overdragen aan de besturen van die gemeenten of waterschappen voor zover die bevoegdheden zich naar hun aard en schaal daartoe lenen en die besturen daarmee instemmen." Zie tevens noot 85 van dit hoofdstuk.
2. Overigens bevat artikel 6 Waterschapswet een regeling ten aanzien van provinciegrensoverschrijdende waterschappen. Deze bepaling, die voorziet in een samenwerking tussen provincies, luidt: "Het opheffen of instellen van een waterschap dan wel het vaststellen of wijzigen van het reglement van een waterschap, waarvan het gebied in twee of meer provincies is gelegen, geschiedt bij gemeenschappelijk besluit van provinciale staten van de betreffende provincies."
3. Wet van 20-2-1984, Stb. 667. Deze verving de Wet gemeenschappelijke regelingen van 1-4-1950, Stb. K 120. De belangrijkste bepalingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn als bijlage bijgevoegd.
4. Zie b.v.: Handboek Bestuurlijke Samenwerking (losbladig), Inleiding, p. 4 e.v.; De WGR gewaardeerd, Eindrapport, Vereniging Nederlandse Gemeenten, 1991, p. 2 e.v.
5. MvT bij de Wet gemeenschappelijke regelingen, Tweede Kamer, 1980-1981, 16538, nr. 3, p. 6. Voor een historisch overzicht van het streeksgevoel geordend openbaar bestuur, zie o.a.: K.I. van der Top, De Wet gemeenschappelijke regelingen: een oplossing voor de regionale problematiek?, 1986, p. 11 e.v.
6. De WGR gewaardeerd, a.w., p. 79 e.v. Men onderscheidt regionale problematiek in enge zin (verlengd lokaal bestuur) versus regionale problematiek in ruime zin (meerdere actoren op regionaal niveau actief, het verkokerde karakter van de taakbeoordeling op regionaal niveau) (b.v. politieregio's/arbeidsvoorziening e.d. (p. 102 e.v.)). Volgens Van der Top kan de regionale problematiek beschreven worden vanuit de schaal van het lokale, provinciale of regionale bestuursniveau, waarbij hij de draagvlakproblematiek (taken kunnen niet meer uitsluitend op het niveau van de individuele gemeenten uitgeoefend worden) en het sturingsaspect (specifiek op de regio gerichte voorbereiding en uitvoering) onderscheidt, K.I. van der Top, a.w., p. 31 e.v.

gen van de Wet gemeenschappelijke regelingen betreffen de bundeling (het vereiste om zoveel mogelijk op de schaal van de vastgestelde samenwerkingsgebieden samen te werken)<sup>7</sup> en de integratie (het streven naar één gemeenschappelijke regeling per vastgesteld samenwerkingsgebied) van gemeenschappelijke regelingen, het realiseren van een nauwere bestuurlijke (controle/openbaarheid) en financiële band tussen samenwerkingsverbanden en de deelnemers en het begrenzen van de vrijwilligheid van de samenwerking (het versterken van de rol van de provincie).<sup>8</sup>

Bij de samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen gaat het in de regel om ordenende dan wel verzorgende taken. Ten aanzien van de eerste is er veelal sprake van overleg (het komen tot afstemming van beleid), terwijl het bij de verzorgende taken veelal gaat om de daadwerkelijke overdracht van bevoegdheden met de daaraan gekoppelde macht voor het bestuur van de gemeenschappelijke regeling om de besluitvorming feitelijk te realiseren.

Uit evaluatie van de Wet gemeenschappelijke regelingen is een aantal aanbevelingen ten aanzien van het gebruik en bruikbaarheid van deze wet gedestilleerd.<sup>9</sup> Een algemene conclusie is dat met name de basisregelingen hebben geleid tot een bestuurlijke infrastructuur en de samenwerkingsgebieden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen een natuurlijk referentiekader zijn geworden voor de taakbehartiging op regionaal niveau.<sup>10</sup>

## B. SAMENWERKING TUSSEN GEMEENTEN, PROVINCIES EN WATERSCHAPPEN

### 1. Algemeen

De samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen is bij uitstek een samenwerking in het kader van (de overdracht/de uitoefening van) publiekrechtelijke bevoegdheden.<sup>11</sup>

7. Over de (bestuurskundige) problemen gepaard gaande met deze bundeling en de strategie leidend tot een goed verloop van de bundelingsprocessen, zie: R.G.P. Doeschot, e.a., *Intergemeentelijke samenwerking*, 1987, p. 19 e.v.

8. MvT bij de Wet gemeenschappelijke regelingen, a.w., p. 2. Zie ook: De WGR gewaardeerd, a.w., p. 23 e.v.; K.I. van der Top, a.w., p. 27.

9. De WGR gewaardeerd, a.w., p. 129 e.v.

10. De Wet gemeenschappelijke regelingen is een algemene (procedurele) wet inzake publiekrechtelijke samenwerking tussen lagere overheden. Een aantal sectorwetten bevat bepalingen omtrent (verplichte) samenwerking. In een aantal gevallen wordt aangeknoopt bij de Wet gemeenschappelijke regelingen, in een aantal gevallen is de samenwerking afwijkend (minder vergaand). De verhouding tussen deze wetten en de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt vaak middels circulaire aangegeven. Zie voor een korte beschrijving van de relevante samenwerkingsbepalingen van een aantal bijzondere wetten, zoals de Afvalstoffenwet, de Wet Ambulancevervoer, de Brandweerwet, de Rampenwet, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet voorzieningen gezondheidszorg, de Woonwagenwet, de Distributiewet, de Politiewet, de Leerplichtwet, de Wet Personenvervoer: Handboek Bestuurlijke Samenwerking, a.w., Bijzondere regelgeving, p. 1 e.v.; MvT bij de Wet gemeenschappelijke regelingen, a.w., p. 49 e.v.

11. MvT bij de Wet gemeenschappelijke regelingen, a.w., p. 35. Voor de privaatrechtelijke samenwerking, b.v. het oprichten van en deelnemen in vennootschappen, is het bepaalde in artikel 228 lid 1 onder a juncto artikel 234 Gemeentewet respectievelijk artikel 93 van de Provinciewet van belang. Vergelijkbare bepalingen zijn opgenomen in artikel 156 Nieuwe gemeentewet en artikel 152 Nieuwe provinciewet.

Artikel 1 lid 1 Wet gemeenschappelijke regelingen kent de mogelijkheid van gemeenschappelijke regelingen tussen de raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten ter behartiging van een of meer bepaalde belangen.<sup>12</sup> Dergelijke regelingen zijn, op basis van diverse andere artikelen van de Wet gemeenschappelijke regelingen, ook mogelijk tussen de organen van provincies (art. 40 e.v.), waterschappen (art. 50 e.v.), gemeenten en provincies (art. 51 e.v.), gemeenten en waterschappen (art. 61 e.v.), gemeenten, provincies en waterschappen (art. 73 e.v.), provincies en waterschappen (art. 83 e.v.). Tevens kunnen nog (organen van) andere openbare lichamen (dan gemeenten, provincies en waterschappen) en een of meer andere rechtspersonen deelnemen aan gemeenschappelijke regelingen (art. 93 e.v.). Bovendien is er de mogelijkheid van regelingen tussen één gemeente, provincie of waterschap en een of meer andere openbare lichamen en rechtspersonen (art. 96 e.v.).<sup>13</sup> Omtrent samenwerking tussen uitsluitend (organen van) openbare lichamen of gemeenschappelijke organen, tot stand gekomen op basis van gemeenschappelijke regelingen, is in deze wet niets bepaald.

In de Nederlandse praktijk gaat het vooral om de samenwerking tussen gemeenten onderling. Omdat het op basis van de Benelux-Overeenkomst en de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking in eerste instantie gemeenten zullen zijn die grensoverschrijdend samenwerken, ligt hier de nadruk op de gemeentelijke samenwerking. Daarbij zij overigens opgemerkt dat hetgeen voor de gemeentelijke samenwerking is geregeld, te denken valt met name aan de aard van de over te dragen bevoegdheden, grotendeels ook voor de onderlinge samenwerking tussen andere openbare lichamen zoals provincies en waterschappen geldt. Slechts waar belangrijke afwijkingen bestaan, wordt hierop apart ingegaan.<sup>14</sup> Overigens kunnen de waterschappen alleen grensoverschrijdend samenwerken op basis van de Benelux-Overeenkomst en niet de Duits-Nederlandse Overeenkomst.

Het vrijwillige karakter van de samenwerking staat in de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr) in beginsel voorop. Indien een zwaarwegend openbaar belang dat vereist, kunnen provinciale staten gemeenten tot samenwerking verplichten (art. 99 Wgr). Artikel 100 Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet zelfs in de mogelijkheid

12. De regeling van artikel 1 lid 1 Wet gemeenschappelijke regelingen wordt in verhouding tot de mogelijkheden van gemeenschappelijke regelingen ex artikel 8 van dezelfde wet ook wel aangeduid als de 'lichte regeling'.
13. Zo neemt het Rijk deel aan de gemeenschappelijke regeling Natuur- en recreatiegebied De Grevelingen op basis van de Wet deelneming Grevelingen (Stb. 1985, 409).
14. Voor de samenwerking tussen Nederlandse provincies is een verwijzing naar het Interprovinciaal overleg (IPO) op zijn plaats. Dit overleg is gebaseerd op een besluit, goedgekeurd bij KB van 10-5-1986, van de twaalf provincies tot instelling van een openbaar lichaam. De voornaamste taak is om te komen tot gemeenschappelijke standpuntbepaling en besluitvorming over zaken van gemeenschappelijk provinciaal belang (art. 3 van het betreffende besluit). Daarbij gaat het mijns inziens meer om beraad dan de overdracht of de uitoefening van beslissingsbevoegdheden.  
De tekst van de regeling is opgenomen in het Handboek Bestuurlijke Samenwerking, a.w., IV B, p. 1-10. Het IPO houdt mijns inziens ongeveer het midden tussen de samenwerking tussen aangrenzende provincies op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen en hetgeen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voor de gemeenten betekent. Een vergelijkbare instantie voor de waterschappen is wellicht de Unie van Waterschappen.  
Dergelijke vooral belangenorganisaties van decentrale overheden zijn er ook in België en Duitsland.

dat provinciale staten worden uitgenodigd bij koninklijk besluit tot uitoefening van die bevoegdheid. Gemeenten dienen zoveel mogelijk binnen door provinciale staten aan te wijzen gebieden samen te werken.<sup>15</sup> Op dit moment heeft die indeling in samenwerkingsgebieden in nagenoeg het hele land plaatsgevonden. Deze indeling is voornamelijk gebeurd op basis van maatschappelijke en bestuurlijke samenhang en het voorhanden zijn van een minimaal draagvlak. Naar oppervlakte, aantal inwoners en aantal gemeenten bestaan er grote verschillen. De provinciegrenzen zouden geen barrière mogen vormen voor de vorming van provinciegrenzen overschrijdende samenwerkingsgebieden.<sup>16</sup> Op basis van artikel 36 Wet gemeenschappelijke regelingen dienen gedeputeerde staten de goedkeuring aan de gemeenschappelijke regelingen tussen (organen van) gemeenten te verlenen.<sup>17</sup> Daarbij wordt naast de inhoud van de regeling vooral bezien of de regelingen beantwoorden aan de eis van bundeling alsmede het streven naar integratie, zoals verwoord in artikel 2 Wet gemeenschappelijke regelingen.<sup>18</sup>

## 2. Samenwerkingsvormen

Voortbouwend op artikel 1 Wet gemeenschappelijke regelingen kunnen de desbetreffende gemeentelijke bestuursorganen een aantal gemeenschappelijke regelingen treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten. Artikel 8 Wet gemeenschappelijke regelingen noemt een drietal vormen, namelijk de instelling van een openbaar lichaam, de instelling van een gemeenschappelijk orgaan alsmede de instelling van een zogenaamde centrumgemeente.<sup>19</sup>

De desbetreffende gemeenschappelijke regeling vermeldt het belang of de belangen ter behartiging waarvan ze is getroffen (art. 10 lid 1 Wgr). Daarnaast is deze gemeenschappelijke regeling met name van belang voor de toekenning van bevoegdheden aan het openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan (art. 10 lid 2 Wgr). Voorts is de regeling

15. Zie: De WGR gewaardeerd, a.w., p. 17 e.v. Zie tevens het gestelde in § 2.B.4. van dit hoofdstuk.

16. Mogelijk vanwege gevreesd bevoegdheids- c.q. gebiedsverlies op termijn van de provincies is hiervan slechts in een vijftal gevallen sprake, De WGR gewaardeerd, a.w., p. 20. Daarbij komt dat gemeenten wellicht bevreesd zijn in hun eigen provincie een soort van tweederangsgemeentente worden als hun provincie haar bevoegdheden overdraagt, K.I. van der Top, a.w., p. 43.

17. Dit is de hoofdregel. Zo verleent de commissaris van de Koningin de (al dan niet) goedkeuring voor de samenwerking tussen burgemeesters (art. 38 Wgr).

18. Voor de bundelings- en integratie-aspecten, zie: Handboek Bestuurlijke Samenwerking, a.w., p. 66: MvT bij de Wet gemeenschappelijke regelingen, a.w., p. 15 e.v.

Geld speelt vaak een rol voor het aangaan van samenwerkingsverbanden, De WGR gewaardeerd, a.w., p. 30. In dit verband kan b.v. worden gewezen op de samenwerking op milieugebied. Zie b.v. L. Bomhof, Intergemeentelijk samenwerking op milieugebied: rijks gelden en voortschrijdend inzicht leiden tot vooruitgang, Gemeentestem 1989, 6885, p. 391-395.

19. Op 1-1-1990 bestonden er ca. 750 gemeenschappelijke regelingen, waarvan meer dan tweederde de vorm van het openbaar lichaam heeft en meer dan driekwart enkelvoudige regelingen betreft (één belang of taak). Er bestaan een vijftigtal basisregelingen (overkoepelende regeling, meerdere taken/belangen alsmede algemene coördinatie) in de vorm van een openbaar lichaam (gewesten/ samenwerkingsverbanden). Zij beslaan bijna alle gemeenten in Nederland. Vooral bij enkelvoudige regelingen wordt er naast het openbaar lichaam gebruikt gemaakt van het gemeenschappelijk orgaan en de centrumgemeente. Zie: De WGR gewaardeerd, a.w., p. 35.

van belang voor het eigenlijke functioneren van de samenwerkingsvorm, b.v. de mogelijkheid van het instellen van bestuurscommissies (art. 25 Wgr).

In de bevoegdheden, die het *openbaar lichaam* van rechtswege bezit - het heeft rechtspersoonlijkheid - om aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen (art. 31 Wgr), kunnen beperkingen worden aangebracht. Op basis van artikel 30 Wet gemeenschappelijke regelingen kan het (bestuur van het) openbaar lichaam in beginsel beschikken over zodanige bevoegdheden van regeling en bestuur als aan de besturen van de aan de regeling deelnemende gemeenten toekomen. Het gaat daarbij om:

1. de autonome en medebewindsbevoegdheden die de gemeenten zelf bezitten op basis van de Gemeentewet en sectorwetten (b.v. de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften en vergunningverlenende bevoegdheden);
2. de bevoegdheden welke een (rechtspersoonlijkheid bezittend) openbaar lichaam van rechtswege bezit (b.v. het aangaan van geldleningen en het benoemen van personeel, e.d.);
3. de afgeleide bevoegdheden (b.v. bestuursdwang, e.d.<sup>20</sup>)

Slechts de bevoegdheid van het openbaar lichaam tot belastingheffing is beperkt (art. 30 lid 1 sub a Wgr). Artikel 13 en 14 Wet gemeenschappelijke regelingen voorzien in 3 bestuursorganen, namelijk het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter. De samenstelling van het algemeen bestuur varieert al naar gelang het een gemeenschappelijke regeling tussen gemeenteraden, colleges van burgemeester en wethouders dan wel alleen burgemeesters betreft. Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en daarnaast minimaal 2 leden, die in beginsel gekozen worden uit en door het algemeen bestuur. Een of meer leden (nooit de meerderheid) van het dagelijks bestuur kunnen aangewezen worden buiten de kring van het algemeen bestuur. De leden van het dagelijks bestuur mogen niet allen afkomstig zijn uit dezelfde gemeente. De voorzitter wordt uit en door het algemeen bestuur gekozen.

Het *gemeenschappelijk orgaan* kan helemaal geen belastingen heffen en kan ook niet de bevoegdheid hebben algemeen verbindende voorschriften te geven (art. 30 lid 1 sub b Wgr). Het gemeenschappelijk orgaan kan op basis van artikel 30 Wet gemeenschappelijke regelingen slechts over bestuursbevoegdheden beschikken.<sup>21</sup> Het heeft geen rechtspersoonlijkheid en er is geen dagelijks bestuur vereist. Het gemeenschappelijk orgaan kent alleen een algemeen bestuur (art. 15 juncto 13 Wgr).

Bij de derde vorm van gemeenschappelijke regelingen op basis van artikel 8 Wet gemeenschappelijke regelingen wordt geen nieuw orgaan of lichaam in het leven geroepen. Het gaat daarbij om de overdracht van de uitoefening van bevoegdheden van bestuursorganen c.q. ambtenaren van deelnemende gemeenten aan bestuursorganen c.q. ambtena-

20. MvT bij de Wet gemeenschappelijke regelingen, a.w., p. 35.

21. Zie: MvT bij de Wet gemeenschappelijke regelingen, a.w., p. 34: "... zal slechts in daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen van de algemene gedragslijn, dat een openbaar lichaam wordt ingesteld, kunnen worden afgeweken en een gemeenschappelijk orgaan kunnen worden ingesteld. Het gaat hier om regelingen van zeer eenvoudige aard, veelal met enkelvoudige, beperkt omschreven doelstellingen, die geen geleed bestuur noch rechtspersoonlijkheid - onontbeerlijk voor deelneming aan het maatschappelijk verkeer - eist."; Zie ook: Handboek Bestuurlijke Samenwerking, a.w., p. 60. Daar wordt gesteld dat het gemeenschappelijk orgaan 'nauwelijks enige bestuurlijke importantie heeft'. Dit is mijns inziens een understatement, aangezien het gemeenschappelijk orgaan bestuursbevoegdheden kan hebben en voor de uitoefening ervan in beginsel zelf verantwoordelijk is.

ren van een van de deelnemende gemeenten, ook wel aangeduid als *centrumgemeente*. Omdat het slechts om de uitoefening van bevoegdheden gaat, blijft de overdragende partij verantwoordelijk (mandaat). In de overdracht van bevoegdheden, waarbij tevens de verantwoordelijkheid overgaat, is in deze niet voorzien (delegatie).

In § 5.D.2. van dit hoofdstuk wordt bij de bespreking van de samenwerkingsvormen op basis van de Benelux-Overeenkomst op de samenwerkingsvormen ex Wet gemeenschappelijke regelingen nog dieper ingegaan.

### 3. Toezicht en geschillenbeslechting

Voor het aangaan van gemeenschappelijke regelingen (art. 8 Wgr) tussen gemeenten zijn gedeputeerde staten in beginsel de goedkeurende instantie (art. 36 lid 1 Wgr). Voor de goedkeuring van gemeenschappelijke regelingen tussen waterschappen zijn eveneens gedeputeerde staten bevoegd (art. 50h lid 1 Wgr). Tegen de onthouding van goedkeuring is Kroonberoep mogelijk door de deelnemende gemeenten (art. 36 lid 4 Wgr) c.q. waterschappen (art. 50h lid 3 Wgr). Hetzelfde geldt voor gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten en waterschappen (art. 69 lid 1 juncto art. 69 lid 4 Wgr).<sup>22</sup>

Ten aanzien van de uitoefening van bevoegdheden alsmede het toezicht op besluiten van het bestuur van een openbaar lichaam (of gemeenschappelijk orgaan) bestaande uit gemeenten gelden in beginsel de regels betreffende de verdeling van de bevoegdheden van de gemeentebesturen over de gemeentelijke bestuursorganen alsmede het toezicht op besluiten van die gemeentebesturen (art. 33 Wgr). Een vergelijkbare bepaling geldt bij een openbaar lichaam (of gemeenschappelijk orgaan) bestaande uit waterschappen (art. 50e Wgr) dan wel een openbaar lichaam (of gemeenschappelijk orgaan) bestaande uit provincies (art. 46 Wgr). Voor een openbaar lichaam (of gemeenschappelijk orgaan) bestaande uit gemeenten en provincies gelden de bepalingen voor provinciebesturen (art. 57 Wgr). In deze kan derhalve verwezen worden naar hoofdstuk 4.

De Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet in een regeling voor geschillen tussen de samenwerkende overheden dan wel de samenwerkende overheden en het openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan. Bij gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten beslist in beginsel gedeputeerde staten over geschillen. Dit is anders als het geschil is opgedragen aan een rechter. Gedeputeerde staten hebben de mogelijkheid het besluit dat onderwerp is van geschil en bij hen voorligt te schorsen (art. 28 Wgr). Een zelfde geschillenregeling bestaat er voor de samenwerking tussen waterschappen (art. 50a juncto art. 28 Wgr) en gemeenten en waterschappen (art. 62 juncto art. 28 Wgr). Daar waar provincies onderling samenwerken dan wel met gemeenten dan wel met gemeenten

22. Deze bepalingen inzake het Kroonberoep vervallen bij de inwerkingtreding van de herziening van de rechterlijke organisatie (voltooiing eerste fase), a.w., noot 46, hoofdstuk 4. Het beroep dient dan volgens de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht plaats te vinden.

Voor de goedkeuring van gemeenschappelijke regelingen tussen provincies is de Kroon bevoegd. Dit is niet in de Wet gemeenschappelijke regelingen zelf terug te vinden, maar is gebaseerd op artikel 16 en 17 juncto artikel 20 Wet houdende voorschriften met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen (de voorloper van de Wet gemeenschappelijke regelingen, wet van 1-4-1950, Stb. K 120). Voor de goedkeuring van gemeenschappelijke regelingen tussen provincies en gemeenten en provincies en waterschappen wordt de Kroon geacht bevoegd te zijn, hoewel dat eveneens nergens in de Wet gemeenschappelijke regelingen zelf is aangegeven.

en waterschappen geldt eveneens een dergelijke geschillenregeling, met dien verstande dat niet door gedeputeerde staten maar bij koninklijk besluit beslist wordt (art. 42, art. 53 respectievelijk art. 75 Wgr).<sup>23</sup> In § 5.D.6 van dit hoofdstuk wordt op de geschillenregeling nog dieper ingegaan.

#### 4. *Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen*

De Wet gemeenschappelijke regelingen wordt in de nabije toekomst gewijzigd.

Een eerste aanscherping betreft het afdwingen (door de provincie) van de uitvoering van taken en besluiten. Gemeenten kunnen in de nabije toekomst sneller gedwongen worden tot samenwerking. Het opleggen van de samenwerking, welke thans al mogelijk is door provinciale staten, kan dan door gedeputeerde staten gebeuren. Hiertoe worden de artikelen 99 e.v. Wet gemeenschappelijke regelingen aangepast. Tevens wordt er in een soort van dwangtoezicht voorzien ten aanzien van gemeenten, die weigeren samen te werken. Het samenwerkingsverband kan er in dat geval b.v. zelf voor zorgen, dat de uitvoering van afspraken op naam en kosten van de desbetreffende gemeenten plaatsvindt. Hiertoe wordt een additioneel artikel 10a in de Wet gemeenschappelijke regelingen opgenomen.<sup>24</sup>

Een tweede verandering ten opzichte van de Wet gemeenschappelijke regelingen zal plaatsvinden met de inwerkingtreding van de Kaderwet bestuur in verandering. Voor een zevental in deze kaderwet genoemde stedelijke gebieden dient het bestaande intergemeentelijk bestuur gefaseerd plaats te maken voor een volwaardig regionaal bestuur, namelijk een regionaal openbaar lichaam en op langere termijn een regionale gebiedsautoriteit.<sup>25</sup> Beide hebben verdergaande bevoegdheden dan het openbaar lichaam op basis van artikel 8 Wet gemeenschappelijke regelingen, waarbij de bevoegdheden van de gebiedsautoriteit het verst gaan. De bevoegdheden hebben betrekking op de verhouding van het regionale orgaan respectievelijk de gebiedsautoriteit tot de deelnemende gemeenten, de in deze kaderwet geregelde bevoegdheden alsmede de medebewindsbevoegdheden van het regionale orgaan respectievelijk de gebiedsautoriteit. Met betrekking

23. Bij samenwerkingsverbanden tussen provincies en waterschappen geldt een vergelijkbare regeling (art. 85 Wgr).

Met de inwerkingtreding van de herziening van de rechterlijke organisatie (voltooing eerste fase), a.w., zie vorige noot, vervalt de geschillenregeling op basis van de artikelen 42, 53, 75 en 85 Wgr. Omdat de expliciete bevoegdheid van de Kroon komt te vervallen, zal de burgerlijke dan wel administratieve rechter, in het perspectief van artikel 136 Grondwet, bevoegd zijn. Voor een nadere uiteenzetting hierover wordt verwezen naar het gestelde in § 5.D.6.a. van dit hoofdstuk.

24. Voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (in verband met aanpassing en uitbreiding van de bepalingen inzake verplichte samenwerking), Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23139, nrs. 1 e.v. Het wetsvoorstel voorziet o.a. tevens in een rechtsgang bij de rechtbank (op basis van hoofdstuk 8 Awb) tegen de oplegging van de samenwerking, MvT, Voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen, a.w., nr. 3, p. 8.

25. In dit verband zijn de regeringsnota's Bestuur in stedelijke gebieden (Bestuur op Niveau 1 en 2), Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21062, nr. 3, 4 en 7 alsmede de regeringsnota Vernieuwing bestuurlijke organisatie (Bestuur op Niveau 3), Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21062, nr. 21, van belang. Deze nota's liggen ten grondslag aan het wetsvoorstel Kaderwet bestuur in verandering (Voorzieningen ter bevordering van de totstandkoming van regionaal bestuur in daartoe aangewezen gebieden), Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23048, nrs. 1 e.v.

tot de laatste krijgt de gebiedsautoriteit b.v. belangrijke bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening (o.a. aanwijzingsbevoegdheden jegens gemeenten) en wordt de gebiedsautoriteit bevoegd een regionaal milieubeleidsplan vast te stellen.<sup>26</sup>

Voornoemde wijzigingen ten opzichte van de huidige Wet gemeenschappelijke regelingen en met name die betreffende de Kaderwet bestuur in verandering kunnen uiteraard van invloed zijn op de grensoverschrijdende samenwerking. Het is de vraag of de Kaderwet bestuur in verandering op termijn voor het hele land gaat gelden en daarmee tot een volwaardig regionaal bestuur naast of in plaats van provincies zal gaan leiden.

### § 3. Het Belgische recht inzake samenwerking tussen decentrale overheden

#### A. INLEIDING

Artikel 108 Belgische Grondwet bepaalt o.a. "dat verscheidene provincies of verscheidene gemeenten zich met elkaar mogen verstaan of zich verenigen, onder de voorwaarden en op de wijze door de wet te bepalen, om zaken van provinciaal belang of van gemeentelijk belang gemeenschappelijk te regelen en te beheren". In België regelt de organieke wetgeving betreffende gemeenten, de Nieuwe gemeentewet, nauwelijks iets omtrent samenwerking met andere gemeenten. De Nieuwe gemeentewet bevat slechts één bepaling over de gemeentelijke samenwerking, namelijk op het gebied van de politie. Artikel 229 Nieuwe gemeentewet regelt de oprichting van een commissie tot overleg en coördinatie tussen de gemeentelijke politiediensten.<sup>27</sup> De samenwerking tussen gemeenten is geregeld in de aparte Wet betreffende de intercommunales. In België bevat de organieke wetgeving betreffende provincies, de Provinciewet, eveneens maar een enkele bepaling inzake samenwerking. Artikel 131bis Provinciewet regelt het adviescollege van provinciegouverneurs.<sup>28</sup> Voor de samenwerking tussen provincies bestaat geen aparte wettelijke regeling. Voor de onderlinge samenwerking tussen de polders, die tussen de wateringen en die tussen de openbare centra voor maatschappelijk welzijn bevatten de desbetreffende organieke wetten enkele bepalingen. In het navolgende wordt ingegaan op de (in de bijlage bij de Benelux-Overeenkomst aangegeven wetten inzake) samenwerking tussen de diverse decentrale overheden in België. Het samenwerkingsrecht ten aanzien van gemeenten, provincies, polders en wateringen alsmede openbare centra voor maatschappelijk welzijn wordt beschreven. Daarbij zal de nadruk liggen op de samenwerking tussen gemeenten (§ 3.B.-3.E.). In

26. MvT, Kaderwet bestuur in verandering, a.w., nr. 3, p. 65, 82; Zie tevens: H.Ph.J.A.M. Hennekens, De Kaderwet bestuur in verandering (I+II), Een a-constitutionele wissellijst voor een perspectiefloze staatsinrichting, Gemeentestem 6966, p. 272 e.v. Wellicht is het nog interessant te wijzen op het overzicht van besluiten waartegen beroep openstaat, op basis van de Algemene wet bestuursrecht dan wel de Kaderwet bestuur in verandering, bij de rechtbank dan wel de Afdeling bestuursrechtspraak, MvT, Kaderwet bestuur in verandering, a.w., nr. 3, p. 95 en 96.

27. Voor de intergemeentelijke samenwerking tussen Belgische politiediensten alsmede de grensoverschrijdende samenwerking tussen Belgische en Nederlandse politiediensten, zie: C. Fijnaut (red.), De reguliere politiediensten in België en Nederland, Hun reorganisatie en onderlinge samenwerking, 1992.

28. Dit adviescollege heeft slechts een beperkte taak ten aanzien van gemeenten met een afwijkend statuut (b.v. Voeren).

Er kan eventueel ook nog op artikel 76 Provinciewet gewezen worden, dat bepaalt: "Over de uitvoering van werken van onderhoud of van herstelling waarbij verscheidene provincies betrokken zijn, spreekt elke provincieraad zich uit; in geval van onenigheid beslist de Koning."



dat verband is het tevens interessant in te gaan op de samenwerkingsmogelijkheden tussen (de decentrale overheden en met name de gemeenten in) de Gewesten/Gemeenschappen onderling (§ 3.F.). Er wordt afgesloten met enkele opmerkingen ten aanzien van wijzigingen in het Belgisch samenwerkingsrecht (§ 3.G.).

## B. SAMENWERKING TUSSEN GEMEENTEN (EN PROVINCIËS)

### 1. Algemeen

De gemeentelijke samenwerking is geregeld in de Wet betreffende de intercommunes.<sup>29</sup> Van belang is, dat gemeenten niet buiten de wet om het beheer van een gedeelte van hun taken onder kunnen brengen in een vereniging waarvan zij lid zijn, en die geen intercommunale vereniging is in de zin van de Wet betreffende de intercommunes.<sup>30</sup> De Wet betreffende de intercommunes heeft bij gebreke van andere wetgeving een exclusief karakter. Hierbij kunnen in het kader van artikel 9 van de Bijzondere wet in plaats van bij wet ook bij decreet door de Gewesten en Gemeenschappen, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, regels worden gesteld.<sup>31</sup>

Artikel 1 Wet betreffende de intercommunes (hierna: Wic) bepaalt, dat gemeenten verenigingen van gemeenten (intercommunes) met welbepaalde oogmerken van gemeentelijk belang kunnen oprichten. Gemeenten zijn hierin vrij en kunnen hiertoe niet verplicht worden.<sup>32</sup> Aan de intercommunes mogen alle andere publiek- of privaatrechtelijke personen deelnemen, uitgezonderd de publiekrechtelijke personen waarvan een orgaan het goedkeurings- en vernietigingsrecht uitoefent (art. 2 Wic). In de intercommunes

29. Wet van 22-12-1986, B.S. 26-6-1987. De tekst van van de Wet betreffende de intercommunes is als bijlage bijgevoegd.

Met de Wet betreffende de intercommunes is de Belgische Wet op de vereniging van gemeenten tot nut van het algemeen vervangen. Aanvankelijk was deze laatste wet in de bijlage bij de Benelux-Overeenkomst opgenomen. Eerst in november 1991 is de Wet betreffende de intercommunes expliciet in de bijlage bij de Benelux-Overeenkomst vermeld. Zie: Trb. 1992, nr. 147.

Voor een uiteenzetting van de intercommunes, zie: R. Maes, F. De Mot, J. De Pover, L. De Schep- per, A. Dessoy, M. Lint, C. Perpette (hierna: R. Maes et al.), *De Intercommunes*, 1992; A. Mast, J. Dujardin, a.w., p. 511-523; R. Maes, Een nieuwe wettelijke regeling voor de intercommunesamen- werking, *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, 1988/3, p. 144-176; A. Coenen, L'étendue du droit d'associa- tion des communes, *Jurisprudence récente, Mouvement Communal*, 5/1993, p. 265-268.

30. Arrest van de Raad van State van 15-9-1992, nr. 40.314.

31. Zie b.v.: Het Waalse Decreet inzake bescherming van oppervlaktewater tegen vervuiling, dat voorziet in de erkenning van verenigingen van gemeenten als zuiveringsinstellingen, M.B. 10-1-1986, en het daar- bij behorende Besluit van de Waalse Executieve houdende erkenning van bepaalde verenigingen van ge- meenten als zuiveringsinstelling, M.B. 25-1-1989; Het Vlaamse Decreet tot toetreding van de Vlaamse Gemeenschap tot een vereniging zonder winstoogmerk, genaamd de Vlaamse Operastichting, B.S. 29-12-1992.

Enkele sectorwetten, al dan niet derogierend aan de Wet betreffende de intercommunes, bevatten expliciete grondslagen voor samenwerking (tussen gemeenten), zoals: Wet op de electriciteitsvoorziening (intercommunaal bedrijf); Wet betreffende de civiele bescherming (intercommunale brandweervereni- ging); Wet houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de Stedebouw (opstelling gemeenschap- pelijk plan van aanleg); Wet op de ziekenhuizen (exploitatie van het beheer van ziekenhuizen).

32. Zie ook: A. Alen, *Algemene beginselen en grondslagen van het Belgisch Publiekrecht*, Boek 1: De Instellingen, 1988, p. 407; Arrest van het Arbitragehof van 9-7-1992, nr. 56/92, B.S. 29-8-1992.

kunnen derhalve eventueel provincies, polders, watering en openbare centra voor maatschappelijk welzijn participeren. Samenwerking tussen sec intercommunales is niet mogelijk.<sup>33</sup> Daar waar alleen openbare besturen deel uit maken van intercommunales wordt ook wel gesproken van zuivere intercommunales. De intercommunales, waarin de particuliere sector een inbreng heeft, worden als gemengde aangeduid. Overigens dienen de gemeenten steeds over de meerderheid der stemmen te beschikken en over het voorzitterschap in de bestuurs- en controleorganen van de intercommunale (art. 11 Wic). Zoals aangegeven in § 3.A. van dit hoofdstuk bestaat er geen wettelijke regeling voor onderlinge samenwerking tussen alleen provincies. Het komt wel eens voor dat provincies in een intercommunale participeren, hetzij door middel van het inbrengen van kapitaal, hetzij omdat de samenwerking tussen gemeenten het lokale belang overstijgt (art. 19 Wic). Het toezicht op een intercommunale, waarin een provincie participeert, zal dan in de regel bij de Gewestexecutieve berusten.

Hier is met name van belang, dat de Wet betreffende de intercommunales niet zozeer, in tegenstelling tot de Wet gemeenschappelijke regelingen, op een publiekrechtelijke samenwerking zoals de overdracht van bevoegdheden op het terrein van het milieu e.d. ziet, maar veeleer privaatrechtelijke samenwerking regelt in het kader van bepaalde verzorgende taken. Praktisch vertaald: de oprichting van/het beheer door intercommunales geschiedt hoofdzakelijk in het kader van de electriciteits-, gas- en of waterdistributie (nutsvoorzieningen), de waterzuivering, de aanleg van infrastructurele zaken, de economische expansie, de ruimtelijke ordening, de verwijdering van afvalstoffen, de medisch-sociale voorzieningen (b.v. ambulancevervoer), recreatieve voorzieningen, e.d.<sup>34</sup> Sommige intercommunales voeren meerdere met elkaar verbandhoudende taken uit. Enkele taakvelden van de intercommunales, zoals de verwijdering van afvalstoffen en het ambulancevervoer komen overeen met die waarop in Nederland in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen samengewerkt wordt. Er bestaan weinig intercommunales met een algemene doelstelling à la de basisregelingen voor openbare lichamen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Er zijn evenmin vaste samenwerkingsgebieden. Overigens wordt de territoriale indeling van de intercommunales overwegend bepaald door de provincie- en arrondissementsgrenzen. Afhankelijk van het beleids-terrein waarop of de streek waar- in samengewerkt wordt, kan dit evenwel anders zijn.

## 2. Samenwerkingsvormen

Hoewel de intercommunale een publiekrechtelijke rechtspersoon is, dient deze de privaatrechtelijke rechtsvorm van naamloze-, coöperatieve vennootschap of vereniging zonder winstoogmerk aan te nemen (art. 5 Wic). De belangrijkste bestuurs- en controle organen van de intercommunales zijn de algemene vergadering, de raad van beheer en het college van commissarissen. De algemene vergadering bestaat voor het grootste gedeelte uit vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten, aangewezen door de raad uit de raad en het college van burgemeester en schepenen. De algemene vergadering benoemt de leden van het dagelijks bestuur, de raad van bestuur. Het college van

33. Zie ook J. Vanhaeverbeek, *Les intercommunales*, 1988, p. 58.

34. Zie b.v.: Verslag namens de commissie voor de binnenlandse aangelegenheden, *Gedr. St.*, Senaat 1982-1983, 529/2, o.a. p. 86; R. Maes, in: R. Maes et al., a.w., p. 6.

commissarissen, dat belast is met het interne toezicht op de intercommunale, wordt benoemd door de algemene vergadering. Behalve dat de statuten de bevoegdheden van de bestuurs- en controle organen dienen te vermelden, is niet direct uit de wet af te leiden - op basis van artikel 25 Wet betreffende de intercommunales is er overigens wel een geëxpliciteerde bevoegdheid tot onteigening - over welke bevoegdheden de intercommunale nu precies kan beschikken. Mast, Alen en Dujardin stelden met betrekking tot de Wet op de vereniging van gemeenten tot nut van het algemeen: "De betrokken gemeenten mogen derhalve, bij onderling akkoord, aan een intercommunale vereniging geen bevoegdheden opdragen welke de wet aan gemeentelijke organen, zoals de gemeenteraad, de burgemeester, de secretaris of de ontvanger toekent." <sup>35</sup> Deze strekking ligt eveneens ten grondslag aan zijn opvolger de Wet betreffende de intercommunales. Maes stelt hieromtrent: "Toch moet daarbij in acht worden genomen dat in het kader van de intercommunale samenwerking geen wijzigingen kunnen aangebracht worden aan de bevoegdheidsverdeling, zoals die in de gemeentewet of in andere wetten betreffende de gemeentelijke organisatie is vastgelegd." <sup>36</sup> In België heerst de opvatting, dat de intercommunales niet als intercommunale macht kunnen optreden, tenzij de wet/decreetgever daarvoor in bijzondere gevallen een basis creëert. <sup>37</sup> Overigens wordt in de modelstatuten voor de instelling van een grensoverschrijdend openbaar lichaam ervan uitgegaan dat de Benelux-Overeenkomst een dergelijke grondslag levert en voorziet in een mogelijke overdracht van bevoegdheden. <sup>38</sup>

Naast het oprichten van intercommunales kunnen gemeenten onderling overeenkomsten sluiten met betrekking tot welbepaalde leveringen en diensten van gemeentelijk belang. Ook de intercommunales kunnen zulke overeenkomsten onder elkaar sluiten en met de gemeenten (art. 28 Wic). Het gaat hier om overeenkomsten waarop in de regel het privaatrecht van toepassing zal zijn. Deze bepaling, het feit dat het vrij gebruikelijk is dat naast openbare lichamen de particuliere sector in de intercommunales participeert <sup>39</sup>, alsmede de rechtsvorm van de intercommunales illustreren toch vooral het meer 'privaatrechtelijke karakter' van de samenwerking op basis van de Wet betreffende de intercommunales. Dit moge ook nog eens blijken uit het feit, dat het stemrecht van de deelnemende gemeenten in de algemene vergadering dient overeen te stemmen met het aantal aandelen waarover deze beschikken (art. 12 Wic). De intercommunale is veel meer de (intergemeentelijke) pendant van de binnengemeentelijke regie (het gemeentelijk bedrijf).

35. A. Mast, A. Alen, J. Dujardin, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, 10e druk, 1986, p. 353-354.

36. R. Maes, a.w., p. 159.

In dit verband is ook artikel 113 Grondwet illustratief dat, in tegenstelling tot alle overige publiekrechtelijke rechtspersonen, de intercommunale niet noemt als instantie, die belastingen van de burgers kan heffen. Voorts kan gewezen worden op artikel 14 Wet houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw. Hierin is weliswaar de mogelijkheid voorzien van de opstelling door intercommunales van een gemeenschappelijk algemeen plan van aanleg - een algemeen plan van aanleg is te vergelijken met een Nederlands bestemmingsplan, de vaststelling ervan geschiedt evenwel door de desbetreffende gemeenteraden.

37. R. Maes, in: R. Maes et al., a.w., p. 315.

38. Sub 5.4.3 van dit hoofdstuk worden deze modelstatuten nader beschreven.

39. Zie b.v.: Verslag namens de Commissie voor de binnenlandse aangelegenheden, a.w., p. 36-37.

Het karakter van de samenwerking komt veel meer overeen met hetgeen in Nederland op basis van artikel 228 lid 1 juncto artikel 234 Gemeentewet en artikel 93 Provinciewet geregeld wordt.<sup>40</sup> Daarbij zijn de intercommunales wel iets meer publiekrechtelijk ingebed. Zo heeft het personeel van de intercommunales de status van ambtenaar, is er toezicht van de hogere overheid op het handelen (en niet alleen het aangaan van privaatrechtelijke samenwerking) van de intercommunales en kunnen de intercommunales als administratieve overheden beschouwd worden. Mochten de intercommunales al bevoegd zijn tot het nemen van eenzijdige besluiten, dan worden deze beheerst door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en is hiertegen een rechtsgang bij de Raad van State niet uitgesloten. Een rechtsgang bij de gewone rechter (verbintenissen uit contracten alsmede de aansprakelijkheid wegens onrechtmatige daad) of de handelsrechtbank (dadenvan koophandel) is evenwel eerder aan de orde.<sup>41</sup>

### 3. Toezicht en geschillenbeslechting

In hoofdstuk 4 is naar aanleiding van artikel 7 Bijzondere wet ingegaan op het administratieve toezicht op de gemeenten, provincies, polders en wateringen alsmede de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Hier wordt kort ingegaan op het administratieve toezicht op de intercommunales.<sup>42</sup>

Voor Vlaanderen en Wallonië is het specifieke toezicht op de intercommunales, op basis van artikel 6 § 1, VIII, 1° Bijzondere wet, in decreten geregeld.<sup>43</sup> Op basis van het Vlaamse decreet betreffende de werkwijze van de controle op en de vaststelling van het ambtsgebied van de intercommunales berust de vernietiging, schorsing en goedkeuring ten aanzien van (besluiten van) de intercommunales in de regel bij de Gewestexecutieve, die in dit kader het ambt van de Gewestcommissaris heeft ingesteld. Besluiten die de goedkeuring behoeven van de Gewestexecutieve zijn o.a. de oprichting van de intercommunale, de statutenwijziging, de overeenkomsten met betrekking tot welbepaalde leveringen en diensten, afgesloten tussen gemeenten, tussen intercommunales of tussen intercommunales en gemeenten (art. 8 van het desbetreffende Vlaamse decreet). De Gewestcommissaris heeft de bevoegdheid besluiten van de intercommunale te schorsen, die in strijd zijn met de wet, de statuten of het algemeen belang. De Executieve kan alle

40. Vgl. noot 11 van dit hoofdstuk. Zie over deze samenwerkingsvormen in Nederland: J.M.H.F. Teunissen, Samenwerking op basis van het privaatrecht, in: Handboek Bestuurlijke Samenwerking, a.w., IV.C, p. 2 e.v.

41. Zie ook: R. Maes, in: R. Maes et al., p. 369.

42. Over het toezicht op de intercommunales, zie o.a.: R. Maes, in: R. Maes et al., a.w., hoofdstuk XI.

43. - Decreet van de Vlaamse Raad betreffende de werkwijze van de controle op en de vaststelling van het ambtsgebied van intercommunales, 1-7-1987, B.S. 17-7-1987.

- Décret du Conseil régional wallon du 20-7-1989, M.B. 8-9-1989 (Err. 10-5-1990), organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, gewijzigd door decreet van 25-7-1991, M.B. 15-10-1991; Zie ook: Arrêté de l'Exécutif régional wallon réglant les mesures d'exécution du décret du Conseil régional wallon du 29-7-1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, 14-11-1991, M.B. 17-1-1992.

De genoemde Waalse decreten heffen grotendeels op: het Décret du Conseil régional wallon du 5-11-1987 relatif aux intercommunales dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région wallonne, 5-11-1987, M.B. 8-1-1988.

besluiten van de intercommunale vernietigen op dezelfde gronden (art. 10 § 3 van het desbetreffende Vlaamse decreet).

Voor het specifieke toezicht op de intercommunales in Wallonië is in het Waals decreet betreffende het toezicht op gemeenten, provincies en intercommunales sprake van een algemeen vernietigingsrecht (la tutelle générale d'annulation) en een bijzonder goedkeuringsrecht (la tutelle spéciale d'approbation). Het vernietigingsrecht en het goedkeuringsrecht inzake de intercommunales berust bij de Waalse Gewestexecutieve. Evenals in Vlaanderen behoeft de oprichting van de intercommunale alsmede de statutenwijziging voorafgaande goedkeuring. Voor de genoemde overeenkomsten met betrekking tot welbepaalde leveringen is in Wallonië geen goedkeuring vereist (art. 41 § 2 van het desbetreffende Waalse decreet).

In Wallonië is in tegenstelling tot Vlaanderen niet voorzien in een dwangtoezicht. In Vlaanderen is in deze voorzien in de mogelijke instelling van een Bijzondere Gewestcommissaris. De gronden voor goedkeuring dan wel vernietiging zijn in beginsel dezelfde als in Nederland, namelijk strijd met de wet en het algemeen belang. Inzake de toezichtsbesluiten bestaat in België een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State.

De Wet betreffende de intercommunales noch de beide toezichtsdecreten bevatten een regeling inzake geschillen tussen de deelnemende overheden dan wel de deelnemende overheden en de intercommunale. In de regel zal het om 'privaatrechtelijke' geschillen gaan en zal daarom de gewone rechter bevoegd zijn. In § 5.D.6. van dit hoofdstuk wordt hierop nog dieper ingegaan.

## C. SAMENWERKING TUSSEN POLDERS EN WATERINGEN

Is in Nederland de samenwerking tussen alle decentrale (territoriale danwel functionele) overheden in beginsel geregeld in één wet, namelijk de Wet gemeenschappelijke regelingen, in België is dat niet het geval. De wettelijke basis voor de samenwerking tussen polders onderling en die tussen watering en onderling is gelegen in de Wet betreffende de polders respectievelijk de Wet betreffende de watering en. Op basis van artikel 6 van de Wet betreffende de polders kunnen polders door de Koning (thans Executieve) bevolen worden een vereniging te vormen met het oog op hun gemeenschappelijke verdediging of voor de uitvoering van werken, waarbij zij gemeenschappelijk belang hebben. Deze vereniging bezit rechtspersoonlijkheid (art. 11 Wet betreffende de polders). Hetzelfde geldt voor de watering en. Op basis van artikel 6 van de Wet betreffende de watering en kunnen watering en door de Koning (thans Executieve) bevolen worden een vereniging te vormen met het oog op hun gemeenschappelijke verdediging of voor de uitvoering van werken, waarbij zij gemeenschappelijk belang hebben. Deze vereniging bezit rechtspersoonlijkheid (art. 11 Wet betreffende de watering en).

Omdat er geen van dergelijke verenigingen van polders/watering en zijn opgericht - in de praktijk wordt overigens wel feitelijk samengewerkt - wordt hierop niet verder ingegaan.

#### D. SAMENWERKING TUSSEN OPENBARE CENTRA VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN (O.C.M.W.'s)

Is in Nederland de samenwerking tussen alle decentrale (territoriale danwel functionele) overheden in beginsel geregeld in één wet, namelijk de Wet gemeenschappelijke regelingen, in België is dat niet het geval. De samenwerking tussen openbare centra voor maatschappelijk welzijn is geregeld in de Organisatiewet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. In de regel zijn de o.c.m.w.'s per gemeente opgericht. Er bestaat de mogelijkheid van intercommunale o.c.m.w.'s (artikel 4 Organisatiewet o.c.m.w.). Hierop zijn dan in beginsel de regels betreffende de intercommunes van toepassing. Hiervoor wordt verwezen naar het gestelde in § 3.B. van dit hoofdstuk. Daarnaast is artikel 118 e.v. Organisatiewet o.c.m.w. relevant in deze. In artikel 118 wordt bepaald: "een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn kan, om een van de opdrachten uit te voeren die door deze wet aan de centra zijn toevertrouwd, een vereniging tot stand brengen met een of meer andere openbare centra voor maatschappelijk welzijn, met andere openbare besturen en/of met rechtspersonen andere dan die winst-oogmerken hebben. Deze verenigingen zijn onderworpen aan de regels en het toezicht, zoals die gelden voor de o.c.m.w.'s (artikel 126 Organisatiewet o.c.m.w.'s).<sup>44</sup> Hier-voor wordt verwezen naar hoofdstuk 4 § 2.F.

#### E. AGGLOMERATIES EN FEDERATIES VAN GEMEENTEN

Artikel 108bis Grondwet regelt de oprichting bij wet van agglomeraties en federaties van gemeenten. In § 3 van artikel 108bis Grondwet is bepaald dat verscheidene federaties van gemeenten zich met elkaar of met een of meer agglomeraties mogen verstaan of verenigen, onder de voorwaarden en op de wijze door de wet te bepalen, om zaken die tot hun bevoegdheid behoren gemeenschappelijk te regelen en te beheren. In de bijlage bij de Benelux-Overeenkomst is de uit artikel 108bis Grondwet voortvloeiende Wet houdende organisatie van agglomeraties en federaties van gemeenten *niet* opgenomen.<sup>45</sup> Deze wet komt betreffende de gemeentelijke samenwerking inhoudelijk evenwel veel meer overeen met de Nederlandse Wet gemeenschappelijke regelingen. Om die reden wordt hierop kort ingegaan. Op basis van artikel 4 van deze wet kan tot 'publiek-rechtelijke' samenwerking op terreinen als ruimtelijke ordening, bescherming van het leefmilieu e.d. gekomen worden. De mogelijke taken en bevoegdheden van de organen van de agglomeraties en federaties van gemeenten, de raad en het uitvoerend college, zijn veelal vergelijkbaar met (en zelfs veelal verdergaand dan) die van de organen van de openbare lichamen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen in Neder-

44. Zie over de intercommunale o.c.m.w.'s respectievelijk verenigingen van o.c.m.w.'s: R. Maes, Van de intercommunale onderscheiden vormen van samenwerking tussen openbare besturen en van intergemeentelijke solidariteit, in: R. Maes et al., a.w., p. 22 e.v.

45. Wet van 26-7-1971, B.S. 24-8-1971.

Voor een uiteenzetting van de agglomeraties en federaties van gemeenten, zie: A. Mast, J. Dujardin, a.w., p. 485-510.

land.<sup>46</sup> In België is op dit moment slechts voor de Brusselse agglomeratie daadwerkelijk (nog) iets geregeld mede op basis van artikel 108bis/ter Grondwet.<sup>47</sup> Voor de overige vier agglomeraties, waarvan het gebied bij wet bepaald wordt is dit niet het geval. Artikel 2 van deze wet bepaalt dat elke gemeente die geen deel uitmaakt van een agglomeratie kan behoren tot een federatie. In het begin van de jaren zeventig zijn er wel enkele (rand)federaties rond Brussel opgericht. Deze zijn opgeheven. De facto zijn er in België thans geen federaties van gemeenten. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het dwingende karakter van de samenwerking en met het feit dat door de (voortvarende aanpak van de) herindeling van gemeenten de noodzaak hiertoe ging ontbreken. Het voert te ver daar thans dieper op in te gaan.<sup>48</sup> Nu deze wet *niet* in de Bijlage bij de Benelux-Overeenkomst is opgenomen en bovendien nauwelijks in de Belgische praktijk functioneert, zullen thans de instrumenten ervan ook niet toegepast kunnen worden ten aanzien van de decentrale grensoverschrijdende samenwerking. Hetgeen hier geschreven is, is veeleer een illustratie van het publiekrechtelijk karakter van de samenwerking op basis van deze wet versus het meer privaatrechtelijke samenwerkingsrecht op basis van de Wet betreffende de intercommunales.

## F. GEWESTEN (GEMEENSCHAPPEN) EN INTERCOMMUNALES

### 1. Inleiding

In het navolgende wordt zoveel mogelijk in het licht van de decentrale grensoverschrijdende samenwerking ingegaan op de positie van het Vlaamse en Waalse Gewest ten aanzien van de intercommunales. Het zijn deze Gewesten die belangrijke regelgevende bevoegdheden hebben ten aanzien van intercommunales. De Gemeenschappen spelen een beperktere rol (alleen in het kader van culturele en persoonsgebonden aangelegenheden) ten aanzien van de intercommunales. In het navolgende wordt dan ook hoofdzakelijk de positie van de Gewesten belicht. Hetgeen voor de Gewesten wordt geschreven, geldt overigens binnen het bevoegdhedenpakket van de Gemeenschappen ook voor deze laatste. Aan het toezicht door de Gewesten op de intercommunales is, mede in het licht van de verwijzing door de Benelux-Overeenkomst naar het nationale recht, als het gaat om toezicht op decentrale grensoverschrijdende samenwerking, reeds aandacht besteed in § 3.B.3 van dit hoofdstuk. Hier wordt de algemene positie van de Gewesten ten opzichte van de intercommunales (§ 3.F.2) alsmede ten aanzien van de Gewestgrenzen overschrijdende intercommunales aan de orde gesteld (§ 3.F.4). Aangezien deze laatste opgericht worden in het kader van de samenwerking tussen de Gewesten zelf, wordt op de samenwerking tussen Gewesten eveneens kort ingegaan (§ 3.F.3).

46. Er is een duidelijke parallel tussen de Belgische agglomeraties (c.q. federaties) met de toekomstige regionale openbare lichamen en gebiedsautoriteiten in Nederland op basis van de Kaderwet bestuur in verandering. Zie hiervoor § 2.B.4 van dit hoofdstuk.

47. Zie voor een nadere beschrijving ten aanzien van de Brusselse agglomeratie en de opname van de Brusselse agglomeratie in de structuur van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest: A. Mast, J. Dujardin, a.w., p. 495 e.v.; A. Alen, a.w., p. 397 e.v.; R. Maes, in: R. Maes et al., a.w., p. 223 e.v.

48. Zie b.v. F. Delpérée, *Droit Constitutionnel*, 1980, p. 324-325; G. Craenen, *Het Koninkrijk België*, in: *Het staatsrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, onder redactie van L. Prakke, C.A.J.M. Kortmann, 3e geheel herziene druk, 1988, p. 56.

## 2. Algemeen

In het Vlaamse en Waalse Gewest zijn met betrekking tot de intercommunale aspecten, waarvoor de Gewesten bevoegd zijn, decreten tot stand gekomen. Hierop is bij de bespreking van het toezicht op de intercommunes al ingegaan.<sup>49</sup> De genoemde decreten zijn nog gebaseerd op het oude artikel 6 § 1, VIII, 1° Bijzondere wet. Hierin was bepaald dat de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen en de toepassing van de organieke wetten betreffende die verenigingen een aangelegenheid is, waarvoor de Gewesten bevoegd zijn. De precieze bevoegdheidsafbakening in deze tussen de Staat en de Gewesten is onderwerp geweest van een aantal adviezen en rechterlijke uitspraken. Volgens het Arbitragehof behelsde dit artikel 6 § 1 VIII, 1° Bijzondere wet een onderscheid tussen tweeërlei bevoegdheden voor de Gewesten. Het gaat allereerst om een normatieve bevoegdheid.<sup>50</sup> Voor de Gewesten is er de normatieve bevoegdheid (en de uitoefeningsbevoegdheid, die eruit voortvloeit) die beperkt is tot de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten. De nationale overheid blijft derhalve bevoegd voor iedere andere aangelegenheid waar het gaat om de fundamentele kenmerken van de intercommunes.<sup>51</sup> Te denken valt b.v. aan de voorwaarden tot het aangaan of de terugtrekking uit intercommunale verenigingen. Ten tweede, aldus het Arbitragehof, is er een bevoegdheid voor de Gewesten om de organieke wet toe te passen in materies waarvoor de Gewesten geen normatieve bevoegdheid bezitten. In dat verband kan b.v. gewezen worden op de uitoefening van het toezicht, waarvan in § 3.B.3 van dit hoofdstuk aandacht is besteed.

Na de recente wijziging van juli 1993 van de Bijzondere wet is het allemaal anders geworden. Het nieuwe artikel 6 § 1 VIII, 1° Bijzondere wet bepaalt, dat de Gewesten exclusief tot regelgeving (en dus uitvoering) bevoegd zijn inzake: 'de verenigingen van provincies en van gemeenten tot nut van het algemeen, met uitzondering van het door de wet georganiseerde specifiek toezicht inzake brandbestrijding.' De bestaande nationale wetgeving blijft gelden, totdat deze via decreten gewijzigd/opgeheven wordt.

## 3. Samenwerking tussen Vlaanderen en Wallonië

Samenwerking op het niveau van de decentrale overheden in het Waalse en Vlaamse Gewest is eerst aan de orde als de Gewesten zelf hiervoor iets geregeld hebben. De Gewestgrenzen zijn in dat perspectief te vergelijken met nationale grenzen. Evenwel voorziet de Belgische wetgeving in samenwerkingsmogelijkheden tussen de Gewesten. Zo dienen de betrokken Gewestexecutieven op basis van artikel 6 § 2 Bijzondere wet onderling overleg te plegen ten aanzien van bossen gelegen op het grondgebied van meer dan één Gewest, het openen en sluiten van de jacht, vogelvangst en visvangst en de waterlagen die zich over meer dan één Gewest uitstrekken. Terzijde zij opgemerkt dat

49. Zie noot 42 en 43 van dit hoofdstuk.

50. Arrest van het Arbitragehof van 28-6-1985, 1985/17, B.S. 6-7-1985.

51. Vgl. het advies van de Raad van State inzake het wetsontwerp betreffende de intercommunes, Gedr. St., Kamer, 1985-1986, 125/13, p. 4. Zie ook: A. Alen, J. Dujardin, *Casebook Belgisch Grondwettelijk Recht*, 1986, p. 357.



dit artikel overigens ook overlegverplichtingen bevat tussen de betrokken Executieven en de federale overheid, waaronder die van § 3 en 3bis terzake (aspecten van) o.a. het nationaal energiebeleid, het luchtverkeer en de spoorwegen. Ten aanzien van de Gemeenschapsaangelegenheden bestaat er verplicht overleg tussen de Gemeenschapsexecutieven (en de nationale overheid) ter zake van b.v. het gezondheidsbeleid (art. 5 § 3 Bijzondere wet). Op basis van art. 31/31bis Wet van 9-8-1980 houdende gewone wet tot hervorming der Instellingen bestaat er een algemeen Overlegcomité tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.<sup>52</sup>

Daarnaast is er de mogelijkheid tot het sluiten van samenwerkingsakkoorden.<sup>53</sup> Artikel 92bis § 1 Bijzondere wet bepaalt dat de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten (facultatieve) samenwerkingsakkoorden kunnen sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven. Artikel 92bis § 2 Bijzondere wet noemt enkele aangelegenheden, zoals Gewestgrenzen overschrijdende wegen en waterwegen, stads- en streekvervoer, waarvoor Gewesten dergelijke akkoorden (verplicht) moeten sluiten. Sinds juli 1993 is hieraan de aangelegenheid 'van de verenigingen van gemeenten en provincies die de grenzen van een Gewest overschrijden' toegevoegd. § 3 van ditzelfde artikel regelt de (verplichte) afsluiting van akkoorden op enkele terreinen, zoals telecommunicatie, tussen de Gewesten en de Staat. § 4 van ditzelfde artikel regelt de afsluiting van één (verplicht) akkoord tussen de Gemeenschappen.<sup>54</sup> Artikel 92bis § 4bis en 4ter Bijzondere wet regelt het sluiten van (een) samenwerkingsakkoord(en) tussen de nationale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten ten aanzien van verdragssluiting en externe betrekkingen. Hiervoor wordt verwezen naar het gestelde in § 5.D.7.d. van dit hoofdstuk.

De juridische status van deze 'publiekrechtelijke overeenkomsten' is vaak gekoppeld aan het instrument van goedkeuring ervan. Zij kunnen de status van wet of decreet hebben.<sup>55</sup> Voor de rechtsbescherming van de partijen die dergelijke akkoorden sluiten,

52. B.S. 15-8-1980. Voor het Inwendig Reglement van het Overlegcomité van 2-6-1992, zie: B.S. 23-6-1992. Het Overlegcomité is o.a. verplicht een Interministeriële Conferentie voor het buitenlands beleid op te richten.

53. Zie over deze samenwerkingsakkoorden b.v.: A. Alen en P. Peeters, Samenwerkingsverbanden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, in: Staat, Gemeenschappen en Gewesten, R. Blanpain et. al., 1989, p. 115-124; P. Coenraets, Les accords de coopération dans la Belgique fédérale, Administration Publique, T 3/1992, p. 158-200.

54. Vgl. voor de samenwerking van de Duitstalige Gemeenschap artikel 55/55bis van de Wet tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, 21-12-1983, B.S. 18-1-1984. Op basis van artikel 55 van de betreffende wet kan de Duitstalige Gemeenschap samenwerkings- of verenigingsakkoorden sluiten met één of meer Gemeenschappen. Daarbij wordt in commissies voor samenwerking voorzien. Artikel 55bis van de betreffende wet bepaalt: "Artikel 92bis, §§ 1, 4bis, 4ter, 5 en 6, alsook artikel 92ter van de bijzondere wet zijn van overeenkomstige toepassing op de Duitstalige Gemeenschap."

55. F. Coenraets, a.w., p. 165-166.

In deze kan nog gewezen worden op de vergelijkbare 'Staatsverträge' tussen de Duitse Länder. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 6 § 2.C.2.

is er het 'Samenwerkingsgerecht' op basis van de Wet op het rechtscollège bedoeld bij artikel 92 § 5 en 6 en artikel 94 § 3 Bijzondere wet.<sup>56</sup>

#### 4. *Gewestgrenzen overschrijdende intercommunales*

De genoemde Gewestelijke decreten inzake (het toezicht op) de intercommunales zijn alleen van toepassing op intercommunales, die qua werkgebied geheel binnen het Vlaamse dan wel Waalse Gewest gelegen zijn. In dit verband is lange tijd de vraag geweest of voor intercommunales, die de Gewestgrenzen overschrijden artikel 20 van de Wet betreffende de intercommunales onverkort gold en in hoeverre de regeling c.q. uitoefening van het toezicht op Gewestgrenzen overschrijdende intercommunales tot de bevoegdheid van de Gewesten (dan wel de Staat) behoorde.

Tot vóór de wijziging van juli 1993 gold artikel 6 § 5 Bijzondere wet ten aanzien van een intercommunale die op het grondgebied van de beide Gewesten was gelegen. Dit artikel bepaalde: "Iedere beslissing betreffende verenigingen van gemeenten waarvan het ambtsgebied zich over meer dan één Gewest uitstrekt, moet in onderlinge overeenstemming tussen de betrokken Executieven genomen worden." In dit verband stelde de Raad van State dat noch de Grondwet, noch de Bijzondere wet het aannemen van gemeenschappelijke normen door twee Gewestraden voorschreven. De Raad van State was van mening, dat bij gebreke aan een wettelijke regeling voor het bereiken van die onderlinge overeenstemming, dergelijke intercommunales ressorteren onder het toezicht van de nationale overheid.<sup>57</sup> Het Overlegcomité sloot zich bij het standpunt van de Raad van State aan.<sup>58</sup> Beide standpunten zijn achterhaald door een uitspraak van het Arbitragehof. Het Arbitragehof acht het niet vanzelfsprekend dat bij gebreke aan een uitdrukkelijke regeling omtrent de werkwijze, de controle op en de vaststelling van het ambtsgebied van Gewestgrenzen overschrijdende intercommunales de nationale wetgever in die aangelegenheden bevoegd is gebleven. Er wordt door het Arbitragehof geen residuaire bevoegdheid van de Staat aangenomen ten aanzien van deze aangelegenheden in het licht van de expliciete bevoegdheid van de Gewesten op basis van artikel 6 § 1 VIII 1° Bijzondere wet.<sup>59</sup> Het feit dat de Gewesten alleen maar decreten hebben gemaakt voor intercommunales, waarvan het grondgebied binnen één Gewest is gelegen, brengt niet de consequentie met zich dat zij onbevoegd zijn een (zelfde) regeling te treffen met

56. Wet van 23-1-1989, B.S. 24-1-1989.

Voor de verhouding inzake de rechtsbescherming tussen dit 'Samenwerkingsgerecht', het Arbitragehof, de Raad van State en de gewone rechter, zie: F. Coenraets, a.w., p. 168-177.

57. Advies van de Raad van State inzake het wetsontwerp betreffende de intercommunales, a.w., p. 1-2. Zie over deze materie ook: R. Maes, a.w., p. 154.

58. Gemotiveerd advies van het Overlegcomité over een wetsontwerp betreffende de intercommunales en amendementen, Stuk Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1985-1986, nr. 125/14, p. 2.: "Het Overlegcomité sluit zich aan bij het standpunt van de Raad van State van 21 mei en 4 juni 1986, en is derhalve van oordeel dat artikel 4, 7°, artikel 6, artikel 13, § 2, en artikel 20, van het ontwerp van wet betreffende de intercommunales uitsluitend betrekking kunnen hebben op de intercommunale verenigingen waarvan het ambtsgebied de grenzen van het Brusselse Gewest niet overschrijdt, evenals op de verenigingen van gemeenten waarvan het ambtsgebied zich over meer dan één Gewest uitstrekt, en dat, binnen deze grenzen, de voornoemde bepalingen de bevoegdheid van de nationale wetgever niet overschrijden."

59. Arrest van het Arbitragehof van 9-7-1992, nr. 56/92, B.S. 29-8-1992.

betrekking tot Gewestgrenzen overschrijdende intercommunales.<sup>60</sup> Het voorgaande impliceert derhalve dat de normatieve en uitvoerende bevoegdheden van de Gewesten ten aanzien van intercommunales ook golden ten aanzien van Gewestgrenzen overschrijdende intercommunales. De regeling van artikel 20 Wet betreffende de intercommunales was hierop niet van toepassing gebleven.

Sinds juli 1993 geldt in deze het aangepaste artikel 92bis § 2 Bijzondere wet, waarin is bepaald dat Gewesten verplicht een samenwerkingsakkoord dienen te sluiten inzake 'de verenigingen van gemeenten en provincies die de grenzen van een Gewest overschrijden'.

In de grensoverschrijdende samenwerking tussen België en Nederland speelt deze intergewestelijke/intergemeenschappelijke dimensie b.v. een rol daar waar samenwerking tussen Nederlandse én Vlaamse én Waalse overheden in het geding is. Een voorbeeld is de St. Pietersberg, een grensoverschrijdend 'natuur'gebied, dat zowel op Waals, Vlaams als Nederlands territorium is gelegen.<sup>61</sup> Bij de samenwerking binnen de Euregio Maas Rijn, hierbij valt ook te denken aan de samenwerking tussen de MHALH-steden, komt daar nog een Duitse dimensie bij.<sup>62</sup> Het is op zijn minst bijzonder te noemen, dat de Benelux-Overeenkomst voor samenwerking tussen Nederlandse en Belgische (Vlaamse en/of Waalse) decentrale overheden regels bevat, terwijl het wettelijk regime in België voor de samenwerking tussen decentrale overheden in Vlaanderen en Wallonië nog nauwelijks is uitgekristalliseerd.

## G. WIJZIGINGEN IN HET BELGISCHE DECENTRALE SAMENWERKINGSRECHT

Zoals aangegeven in § 3.F.2 van dit hoofdstuk is sinds kort het gewijzigde artikel 6 § 1 VIII, 1° Bijzondere wet in werking getreden, waardoor de Gewesten exclusief bevoegd zijn geworden inzake samenwerking tussen gemeenten en provincies. Als gevolg van deze wijziging is aanpassing van de op de samenwerking tussen gemeenten (en provincies) betrekking hebbende regelgeving op termijn niet uitgesloten. Een aantal 'knelpunten' zoals het ontbreken van samenwerkingsmogelijkheden tussen provincies, de geringe publiekrechtelijke bevoegdheden van de intercommunales, het ontbreken van regels inzake Gewestgrenzen overschrijdende samenwerking alsmede de aanpassing van de Wet betreffende de intercommunales aan de Benelux-Overeenkomst kunnen hiervoor de

60. Hier wordt steeds gesproken van Gewestgrenzen overschrijdende intercommunales. Bepaalde taken van dergelijke intercommunales kunnen uiteraard ook tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen behoren.

61. Zie hierover: René Seerden, Samenhang over de grenzen heen, Grensoverschrijdende samenwerking, wettelijke regelingen in het bijzonder de gemeentelijke bevoegdheden, TBP, 1989/8, p. 508.

62. Het wordt dan extra gecompliceerd, omdat er tussen België en Duitsland (Noordrijn-Westfalen) een met de Benelux-Overeenkomst vergelijkbaar verdrag inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking ontbreekt. Zolang een dergelijk verdrag ontbreekt zijn voor deze 3 landen samenwerking twee oplossingen denkbaar:

- Een samenwerkingsverband op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale samenwerking zou aangewezen kunnen worden als een overheid die kan samenwerken op basis van de Benelux-Overeenkomst vice versa. Dit is niet (goed) mogelijk, omdat de samenwerkingsvormen (qua bevoegdheden) op basis van beide verdragen nogal uiteen kunnen lopen.
- Er kan natuurlijk altijd feitelijk samengewerkt worden (door b.v. in dezelfde ruimte te vergaderen).

directe aanleiding vormen. Op dit moment zijn er evenwel nog geen plannen openbaar gemaakt voor aanpassing van de bestaande regels in deze.

#### § 4. Samenvattende vergelijking decentrale samenwerking Nederland-België

De nationale wetgeving in beide landen gaat mijns inziens uit van het principe, dat de interne samenwerking in eerste instantie zal plaatsvinden tussen overheden van hetzelfde niveau (horizontale samenwerking): gemeenten werken met gemeenten samen, polders werken met polders samen, wateringen werken met wateringen samen, waterschappen werken met waterschappen samen en o.c.m.w.'s werken met o.c.m.w.'s samen. Voor Nederland geldt dit in tegenstelling tot België, waar geen regeling is voor samenwerking tussen provincies onderling, ook voor de provincies. Mijns inziens ligt zowel in Nederland als in België het zwaartepunt op de samenwerking tussen gemeenten. Van samenwerking tussen overheden van verschillende niveau's (verticale samenwerking) is minder veelvuldig sprake. Dit heeft natuurlijk te maken met de identieke sectorbevoegdheden van de desbetreffende overheden. De samenwerkingsverbanden, de Belgische intercommunales en de Nederlandse openbare lichamen/gemeenschappelijke organen, zijn overigens in beginsel niet bevoegd sec samen te werken met andere samenwerkingsverbanden. Zowel in Nederland als België is participatie van privaatrechtelijke personen in de samenwerking tussen overheden mogelijk. In de praktijk komt dit in België veel vaker voor dan in Nederland.

De belangrijkste verschillen tussen de beschreven Belgische en Nederlandse wetgeving inzake decentrale samenwerking worden hier samenvattend opgesomd:

1. De meer privaatrechtelijke (bedrijfsmatige) samenwerking, vooral blijkend uit de rechtsvorm (en daarmee samenhangend het toepasselijke recht en de bevoegde rechter), op basis van de Wet betreffende de intercommunales is niet goed vergelijkbaar met de publiekrechtelijke (bevoegdheden)samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.<sup>63</sup> Zie ook figuur 4.  
De Wet houdende organisatie van agglomeraties en federaties van gemeenten is niet in de Bijlage bij de Benelux-Overeenkomst opgenomen. De publiekrechtelijke samenwerking op basis van die wet is beter te vergelijken met de (ontwikkelingen ten aanzien van) Wet gemeenschappelijke regelingen alsmede de Kaderwet bestuur in verandering. Overigens is in de praktijk samenwerking op basis van de Wet houdende organisatie van agglomeraties en federaties van gemeenten niet dan wel nauwelijks van de grond gekomen.
2. De Wet gemeenschappelijke regelingen maakt samenwerking tussen de respectievelijke gemeentelijke bestuursorganen mogelijk (raden, colleges van burgemeester en wethouders en burgemeesters) mogelijk. De Wet betreffende de intercommunales voorziet in een samenwerking tussen (de rechtspersonen) gemeenten.
3. De samenwerking op basis van de Wet betreffende de intercommunales is vrijwillig. De samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen kan dwingend worden voorgeschreven. Voor de openbare lichamen op basis van de Wet gemeen-

63. Kessen gaat aan deze divergentie tussen de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Wet betreffende de Intercommunales geheel voorbij, A.A.L.G.M. Kessen, a.w., p. 98 e.v.

schappelijke regelingen gelden in dat verband in de regel bovendien afgebakende samenwerkingsgebieden.

4. Met het meer privaatrechtelijk karakter van de intercommunales hangt samen, dat er minder garanties zijn ten aanzien van bijvoorbeeld de openbaarheid dan bij de Wet gemeenschappelijke regelingen.
5. Bij de samenwerking tussen provincies valt op, dat er voor de Belgische provincies in tegenstelling tot de Nederlandse geen wettelijke regeling is ten aanzien van de onderlinge publiekrechtelijke samenwerking. In het nationale recht van België bestaat er geen basis voor een algemene bevoegdheid om op eigen initiatief onderling dan wel met andere overheden, anders dan in een intercommunale, publiekrechtelijk samen te werken.
6. In België kunnen de polders en wateringen, bij gebreke aan bevoegdheden daartoe, niet los van de intercommunales met andere overheden publiekrechtelijk samenwerken. De Belgische polders en wateringen kunnen wel onderling samenwerken. Om die reden kunnen zij binnen hun bevoegdheden b.v. samenwerken met Nederlandse waterschappen. Daar staat weer tegenover dat er in het grensgebied tussen Nederland en Vlaanderen respectievelijk Nederland en Wallonië nauwelijks polders en wateringen zijn en de bevoegdheden niet geheel parallel lopen.
7. De o.c.m.w.'s kunnen op basis van het nationale recht samenwerken met andere o.c.m.w.'s of andere openbare besturen. Ze hebben niet direct een vergelijkbare Nederlandse counterpart om mee samen te werken. Op enkele beleidsterreinen is samenwerking met Nederlandse gemeenten wel mogelijk.

*figuur 4*

Vergelijking Wet betreffende de intercommunales/Wet gemeenschappelijke regelingen

Categorie	Nederland	België
Wet	Wet gemeenschappelijke regelingen	Wet betreffende de intercommunales
Samenwerkingsvormen	Openbaar lichaam* Gemeenschappelijk orgaan Centrumgemeente	Intercommunale* Overeenkomst (levering en diensten)
Organen**	Algemeen bestuur Dagelijks bestuur Voorzitter	Algemene vergadering Raad van bestuur College van commissarissen
Bevoegdheden**	Burgers en overheden bindende bevoegdheden (publiekrechtelijk)	Overheden bindende bevoegdheden (privaatrechtelijk)

\*\* = Alleen de organen en bevoegdheden van de samenwerkingsvormen die met een \* zijn aangegeven.

## § 5. Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten (Benelux-Overeenkomst)<sup>64</sup>

### A. INLEIDING

Hoewel geen van de Beneluxlanden bij de ondertekening noch de ratificatie van de European Outline Convention uitdrukkelijk het vereiste van aanvullende interstatelijke overeenkomsten als (nadere) juridische grondslag voor grensoverschrijdende samenwerking door decentrale overheden heeft gesteld, is door deze drie landen in 1986, als concretisering van de EOC, een verdrag gesloten.<sup>65</sup> In de gemeenschappelijke Memorie van Toelichting bij de Benelux-Overeenkomst wordt gesteld, dat de betreffende territoriale samenwerkingsverbanden/autoriteiten tot nu toe niet konden komen tot 'bindende publiekrechtelijke afspraken' ook al sloten zij bijvoorbeeld wel privaatrechtelijke akkoorden. Het doel van de Benelux-Overeenkomst, aldus deze Memorie van Toelichting, is "voor hen een juridische basis te scheppen voor het organiseren van hun samenwerking op basis van het publiekrecht ... Deze basis ontbrak tot dusverre."<sup>66</sup> Is hiermee de juridische status van de Benelux-Overeenkomst als bevoegdheidsgrondslag voor publiekrechtelijke samenwerking en in het bijzonder het maken van publiekrechtelijke afspraken tussen decentrale overheden buiten elke twijfel? De beantwoording van deze vraag staat in het navolgende centraal.

Na een schets van de ontstaansgeschiedenis van de Benelux-Overeenkomst (§ 5.B.) wordt de inhoud ervan weergegeven (§ 5.C.). Daarna wordt dieper ingegaan op het karakter van de Benelux-Overeenkomst. De juridische reikwijdte van de in dit verdrag opgenomen samenwerkingsvormen tussen de tot samenwerking gerechtigde decentrale overheden wordt toegelicht, waarbij de rol van het interne recht ten aanzien van de nationaal- en/of internationaalrechtelijke dimensie van deze samenwerkingsvormen aan de orde komt. Bij de rol van het interne recht staat o.a. de confrontatie van de rechtsstelsels van de samenwerkende overheden op de voorgrond. In dat verband en met betrekking tot de nationaal- en/of internationaalrechtelijke dimensie van de Benelux-Overeenkomst zijn vooral de opmerkingen van de Belgische Raad van State en de Belgische regering in het kader van de parlementaire goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst het vermelden waard (§ 5.D.). Aan het eind van dit hoofdstuk, na een korte beschouwing van de overige regels inzake (decentrale) grensoverschrijdende samenwerking (§ 6), volgen een samenvatting en enkele conclusies (§ 7).

64. Brussel 12-9-1986, Trb. 1986 nr. 160, in werking getreden Trb. 1991 nrs. 45, 88. Voor België is de Benelux-Overeenkomst goedgekeurd bij wet van 23-3-1990 (B.S. 30-3-1991). Overigens is de Benelux-Overeenkomst bij decreet van de Vlaamse, Duitstalige en Franse Gemeenschapsraad van 7-2-1990, 5-6-1990 respectievelijk 28-1-1991 goedgekeurd (B.S. 24-3-1990, 3-8-1990 respectievelijk 17-12-1991). De behandeling ervan geschiedt hier aan de hand van de geldende tekst, zoals opgenomen in Trb. 1991 nr. 45. Deze is als bijlage bij dit proefschrift opgenomen.

65. Chart of signatures and ratifications, Transfront 1989 (2), CAHCT (89) 6. De Benelux-Overeenkomst komt het meest overeen met model 1.5. van de bijlage bij de EOC.

66. Gemeenschappelijke MvT bij de Benelux-Overeenkomst op het gebied van de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten, Benelux, Basisteksten 1987-3, p. 11.

Vooraf zij opgemerkt, dat hier de decentrale grensoverschrijdende samenwerking tussen België en Nederland beschreven wordt. De positie van Luxemburg komt vanwege het feit dat dit land niet aan Nederland grenst - om die reden zal niet snel tot samenwerking worden gekomen tussen decentrale overheden in Nederland en Luxemburg - niet nadrukkelijk aan de orde.<sup>67</sup>

## B. ONTSTAAN VAN DE BENELUX-OVEREENKOMST

Ingegeven door de ontwikkelingen op het terrein van de lokale grensoverschrijdende samenwerking in het kader van de Raad van Europa, kwam dit onderwerp op de agenda van een aantal organen van de Benelux Economische Unie te staan. Voortvloeiend uit een aanbeveling van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad werd in 1982 tijdens de vergadering van regeringshoofden en ministers van Buitenlandse Zaken besloten tot een onderzoek naar het opstellen van een kaderovereenkomst op het gebied van de decentrale grensoverschrijdende samenwerking.<sup>68</sup> Dit resulteerde in september 1986, na advies van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad, in het sluiten van de Benelux-Overeenkomst. Nederland en Luxemburg zijn tot mededeling van de ratificatie overgaan op 25-8-1987 respectievelijk 22-9-1987. De oorzaak voor de veel latere inwerkingtreding hield verband met het feit dat de goedkeuring in België plaatsvond zowel door het nationale parlement als de drie Gemeenschapsraden. Daarbij speelde bovendien een rol, dat de Belgische Raad van State de inhoud van de Benelux-Overeenkomst in strijd acht(te) met de Belgische Grondwet.<sup>69</sup>

De nationale goedkeuringswet van 23-3-1990 verscheen in maart 1991 in het Belgisch Staatsblad. Op 27-2-1991 vond mededeling van de ratificatie door België plaats, waardoor de Benelux-Overeenkomst ingevolge artikel 12 lid 1 per 1-4-1991 in werking is getreden.<sup>70</sup>

67. Zie b.v.: A.A.L.G.M. Kessen, a.w., o.a. p. 95. Voor de Belgisch-Franse decentrale samenwerking, zie: Grensoverschrijdende samenwerking tussen Noordfranse, Waalse en West-Vlaamse intercommunes, De Gemeente, nr. 1/1991, p. 27, 28.
68. Gemeenschappelijke MvT bij de Benelux-Overeenkomst, a.w., p. 10. Over de voorgeschiedenis, zie ook: Toelichtende nota bij de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen samenwerkingsverbanden of autoriteiten, met bijlage, Tweede kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19986, nr. 1, p. 2; E.L.H. de Wilde, Inleiding grensoverschrijdende samenwerking, in: Handboek Bestuurlijke Samenwerking, a.w., III-A, p. 5-7. Over een eerste uitvoerige beschrijving van de problematiek omtrent grensoverschrijdende samenwerking in Nederland, zie: Samenwerking tussen lagere overheden aan weerszijden van de grens met Duitsland en België, (Rapport 'de Menthon Bake'), Ministerie van Binnenlandse zaken, 1980.
69. Zie hiervoor uitgebreider het gestelde in § 5.D.7.c. van dit hoofdstuk. In verband met het bepaalde in artikel 25b, lid 3, sub b van de Wet op de Raad van State is het advies van de Raad van State in Nederland niet openbaar gemaakt, Toelichtende Nota bij de Benelux-Overeenkomst, a.w., p. 2.
70. In de tussentijd was er overigens nog een aanbeveling van het Comité van Ministers inzake de grensoverschrijdende samenwerking uitgegaan, waarin wordt aanbevolen in het licht van de sociaal economische ontwikkeling van grensgebieden zoveel mogelijk met elkaars belangen rekening te houden, Aanbeveling van het Comité van Ministers van 27 november 1989 inzake de grensoverschrijdende samenwerking, M(89) 9, Benelux, Basisteksten/1990-1.

## C. INHOUD VAN DE BENELUX-OVEREENKOMST

Blijkens de inleidende overwegingen bij de Benelux-Overeenkomst is de voornaamste doelstelling ervan het scheppen van een mogelijkheid voor decentrale overheden aan beide zijden van de intra-Beneluxgrenzen om op publiekrechtelijke basis samen te werken. Het verdrag bestaat uit een dertiental artikelen en een bijlage. Omdat in § 5.D. van dit hoofdstuk uitgebreid wordt ingegaan op de diverse artikelen en de bijlage, wordt hier volstaan met een korte uiteenzetting van de Benelux-Overeenkomst.

De Benelux-Overeenkomst geeft aan welke decentrale overheden onder de werking van het verdrag vallen. De reikwijdte van de vrijwillige samenwerking wordt in die zin afgebakend, dat samenwerking slechts mogelijk is binnen het kader van de bevoegdheden, die de betreffende overheden ingevolge het interne recht hebben. De Benelux-Overeenkomst kent drie vormen van samenwerking. Het betreft het instellen van openbare lichamen (*organismes publics*), het instellen van gemeenschappelijke organen (*organes communs*) en het maken van administratieve afspraken (*accords administratifs*). Het openbaar lichaam is de meest ver gaande vorm van samenwerking. Over het openbaar lichaam bevat de Benelux-Overeenkomst de meeste regels. Aan een openbaar lichaam, dat rechtspersoonlijkheid bezit, kunnen door de deelnemende overheden bevoegdheden van regeling en bestuur worden overgedragen. Hierbij wordt door de Benelux-Overeenkomst het toepasselijke recht geregeld inzake de rechtsbetrekkingen van het openbaar lichaam jegens derden en het personeel. Het oprichten en de besluiten van het openbaar lichaam zijn onderworpen aan toezicht en controle op basis van de betreffende bepalingen in het interne recht van de betrokken landen. Verder wordt in de Benelux-Overeenkomst geregeld dat de Overeenkomstsluitende Partijen bijzondere toezichthouders en ambtenaren grenscontacten kunnen aanstellen. Voorts is voorzien in de instelling van een Bijzondere Commissie. Deze laatste is als een soort van intermediair te beschouwen tussen de betreffende overheden, betrokken bij de grensoverschrijdende samenwerking, en het Comité van Ministers.<sup>71</sup> Het Comité van Ministers heeft een taak in de beslechting van geschillen betreffende grensoverschrijdende samenwerking en kan nadere regels geven omtrent de uitvoering van de Benelux-Overeenkomst. Het Benelux-Gerechtshof wordt bevoegd verklaard bij de uitlegging van de Benelux-Overeenkomst. Verder regelt de Benelux-Overeenkomst zaken van procedurele aard, zoals het melden van samenwerkingsvormen bij de Secretaris-Generaal van de Benelux Economische Unie, de opzegging en inwerkingtreding van het verdrag, e.d.

De bijlage bij de Benelux-Overeenkomst bevat de verwijzing naar de relevante interne (organieke) wetgeving van elk der drie Beneluxlanden.

71. Het gaat hier om een Bijzondere Commissie ex artikel 31 Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie. Deze Bijzondere Commissie voor de grensoverschrijdende samenwerking is bij beschikking van het Comité van Ministers ingesteld op 16-12-1991, M (91) 19, Trb. 1992 nr. 147.



## D. JURIDISCHE REIKWIJDTE VAN DE BENELUX-OVEREENKOMST

### *1. Tot samenwerking gerechtigde overheden*

Samenwerking op basis van de Benelux-Overeenkomst is niet verplicht, maar vindt plaats op basis van vrijwilligheid. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk aangegeven, creëert de Benelux-Overeenkomst een juridische grondslag voor publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen de in het verdrag zelf genoemde decentrale overheden (art. 1 lid 1 Benelux-Overeenkomst). De tekst van de Benelux-Overeenkomst spreekt van samenwerkingsverbanden of autoriteiten. Hier zal verder van overheden gesproken worden.

Het gaat om de Nederlandse provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, voor zover in de gemeenschappelijke regeling bevoegd verklaard, en de Belgische provincies, gemeenten, verenigingen van gemeenten, openbare centra voor maatschappelijk welzijn, polders en wateringen. Voor Nederland betreft het alle territoriale decentrale (en één van de belangrijkste functionele) overheden. Voor België is dit niet helemaal het geval, aangezien verenigingen van polders, wateringen en openbare centra voor maatschappelijk welzijn - in België bestaat geen regeling voor verenigingen van provincies - niet worden genoemd. Het is de vraag of al dan niet bewust de Benelux-Overeenkomst voor België slechts van toepassing is verklaard op verenigingen van gemeenten. Ik zie geen reden waarom de andere verenigingen van de werking van het verdrag zijn uitgesloten. Overigens kunnen deze, na overleg met de partnerlanden, aan de lijst van tot samenwerking gerechtigde overheden worden toegevoegd (art. 1 lid 2 Benelux-Overeenkomst).

In België zijn de Gewesten en Gemeenschappen in ieder geval wel bewust buiten de toepassing van de Benelux-Overeenkomst gelaten, omdat deze niet zijn aan te merken als decentrale overheden. Met name de uitzondering van de Gewesten - de Gewesten met de daaraan verbonden pararegionalen beschikken over belangrijke materiële bevoegdheden b.v. ten aanzien van het milieu, de ruimtelijke ordening en de natuurbescherming<sup>72</sup> - brengt met zich dat de samenwerking op die gebieden (met hun counterparts, veelal de Nederlandse provincies) problematisch kan worden.

Het gaat bij de decentrale grensoverschrijdende samenwerking niet noodzakelijk om die in grensgebieden.<sup>73</sup> Hoewel het niet direct voor de hand zal liggen, dat Groningen op basis van de Benelux-Overeenkomst zal gaan samenwerken met Luik, heeft Groningen wel dezelfde juridische mogelijkheden hiertoe als b.v. Maastricht.

72. Pararegionalen zijn te vergelijken met gedeconcentreerde overheidsdiensten in Nederland. Voor een opsomming in deze, zie b.v.: het Vlaams Decreet betreffende het bestuurlijk beleid, 12-10-1990, B.S. 21-12-1990. De pararegionalen zijn veelal de 'vervangers' van de nationale parastatalen. Voor die laatste kan verwezen worden naar het Koninklijk Besluit houdende coördinatie van de wetten van 28-12-1984 en van 26-6-1991 betreffende de afschaffing en de herstructurering van instellingen van openbaar nut en andere overheidsdiensten, 13-3-1991, B.S. 19-4-1991, erratum B.S. 20-11-1991.

Voorzover de Gewesten en de Gemeenschappen niet tot wijziging ervan zijn overgegaan, geldt inzake het toezicht op de pararegionalende Wet betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, 16-3-1954, B.S. 24-3-1956.

73. Gemeenschappelijke MvT bij de Benelux-Overeenkomst, a.w., p. 12.

## 2. Samenwerkingsvormen

De Benelux-overeenkomst kent een drietal vormen van samenwerking (art. 2 lid 2 Benelux-Overeenkomst). Het betreft het openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan en de administratieve afspraak. In het navolgende zal op elk van de drie worden ingegaan.

### • Openbaar lichaam

Op basis van artikel 3 lid 1 Benelux-Overeenkomst kunnen door de deelnemende overheden aan het openbaar lichaam bevoegdheden van regeling en bestuur worden overgedragen. Hier is een duidelijke relatie met de Wet gemeenschappelijke regelingen (en niet met de Wet betreffende de intercommunales) aanwezig. Op basis van artikel 30 Wet gemeenschappelijke regelingen is het openbaar lichaam bevoegd de burgers bindende besluiten te nemen, waaronder de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften en het heffen van bepaalde belastingen. Over deze mogelijkheid beschikt de intercommunale niet. Daarbij bepaalt artikel 30 lid 2 Wet gemeenschappelijke regelingen, dat de verhouding van de toegekende bevoegdheden aan een openbaar lichaam (of gemeenschappelijk orgaan) tot die van de besturen van de deelnemende gemeenten geregeld dient te worden. In de Wet betreffende de intercommunales en de Benelux-Overeenkomst ontbreekt een vergelijkbare bepaling, hetgeen niet betekent dat in de statuten van de intercommunale respectievelijk het openbaar lichaam op basis van de Benelux-Overeenkomst hierover niets bepaald zou kunnen worden. Het ligt voor de hand dat de deelnemende overheden hun bevoegdheden ten opzichte van die van het openbaar lichaam duidelijk in de statuten zullen afbakenen.

Het openbaar (publiekrechtelijk) lichaam op basis van de Benelux-Overeenkomst bezit privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid. De aan nationale rechtspersonen toegekende rechtsbevoegdheid komt op het grondgebied van de Beneluxlanden aan het openbaar lichaam slechts toe, voorzover zulks noodzakelijk is voor de vervulling van zijn taak en voor de verwezenlijking van zijn doelstellingen (art. 3 lid 2 Benelux-Overeenkomst). In Nederland gaat het bij een openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen om een privaatrechtelijke (en publiekrechtelijke) rechtspersoon. In België wordt bij een intercommunale uitdrukkelijk over een publiekrechtelijke rechtspersoon (die evenwel als een privaatrechtelijke rechtspersoon opgericht dient te worden) gesproken. Als er al verschil is, dan is dat hier niet relevant, omdat de rechtsstelsels van de deelnemende overheden van toepassing zijn. Een openbaar lichaam op basis van de Benelux-Overeenkomst, is in beginsel allebei. Handelt het in België dan zal het in beginsel Belgische rechtspersoonlijkheid bezitten en zal dat handelen tevens beheerst worden door Belgisch recht. Handelt het in Nederland dan zal het in beginsel Nederlandse rechtspersoonlijkheid hebben en zal op dat handelen tevens Nederlands recht van toepassing zijn. Door de Bijzondere Commissie voor Grensoverschrijdende Samenwerking van de Benelux Economische Unie zijn model-statuten opgesteld voor een grensoverschrijdend openbaar lichaam.<sup>74</sup> Dit model heeft geen bindende kracht, maar kan

74. Brussel, 26-2-1993, GS (93) 3. Hierbij zijn ook modellen voor de begroting en rekening van het openbaar lichaam opgesteld. De model-statuten en modellen zijn als separate bijlage bijgevoegd bij de brochure: Benelux-Overeenkomst grensoverschrijdende samenwerking, Ministerie van Binnenlandse zaken, december 1992.

als richtsnoer worden gehanteerd voor gemeenten, die onderling of met andere in de Benelux-Overeenkomst genoemde overheden willen samenwerken in de vorm van een openbaar lichaam. Volgens de opstellers voldoen de model-statuten aan de eisen van het interne recht van alle bij de samenwerking betrokken landen. De samenwerkende overheden dienen het doel, de taken en de bevoegdheden zelf in te vullen. De model-statuten bevatten bepalingen over het ambtsgebied en de zetel van het openbaar lichaam. De model-statuten noemen een drietal organen: de algemene vergadering, de raad van bestuur en de voorzitter. Ten aanzien van elk van deze drie bestuursorganen zijn nadere bepalingen opgenomen. Zo is voor de algemene vergadering de samenstelling, de orde van vergaderen, de wijze van besluitvorming en de verhouding ten opzichte van de raden van de deelnemende overheden geregeld. Tevens is bepaald dat de algemene vergadering bestuurs- of adviescommissies kan instellen en dat de algemene vergadering alle bevoegdheden toekomen, die niet bij of krachtens de statuten aan andere organen zijn opgedragen. Ten aanzien van de raad van bestuur, zijnde het dagelijks bestuur, is de samenstelling, de orde van vergaderen, de wijze van besluitvorming en de verhouding tot de algemene vergadering geregeld. Ten aanzien van de voorzitter zijn er bepalingen opgenomen inzake zijn aanwijzing uit de algemene vergadering en de verhouding tot de algemene vergadering. Voorts bevatten de model-statuten regels inzake het verkrijgen van financiële middelen en de opstelling van de begroting en rekening, de toetreding tot, de uittreding uit en de ontbinding e.d. van het openbaar lichaam. Een eerste openbaar lichaam, waarvan de oprichting in een afrondend stadium is, is Benego (Belgisch Nederlands Grensoverleg). Gezien de (ontwerp) statuten (hierna: Benego-regeling) van dit openbaar lichaam staat het bevorderen van de grensoverschrijdende samenwerking voorop. Hiertoe begeleidt en structureert Benego de grensoverschrijdende samenwerking tussen de deelnemende gemeenten en tracht zij fondsen e.d. te verwerven (art. 4(2) Benego-regeling). Vooralsnog heeft het Benego-samenwerkingsverband geen de overheden en burgers bindende bevoegdheden. Er is wel geregeld dat het openbaar lichaam namens de gemeenten en met de goedkeuring van die gemeenten (gesubsidieerde) grensoverschrijdende projecten kan uitvoeren (art. 4(2) Benego-regeling). Voorts is geregeld dat het openbaar lichaam de deelnemende gemeenten kan verzoeken de uitoefening van bepaalde, welomschreven gemeentelijke bevoegdheden aan het openbaar lichaam toe te vertrouwen (art. 5(1) Benego-regeling). Voorts kunnen gemeenten op hun beurt het openbaar lichaam verzoeken taken namens deze gemeenten waar te nemen (art. 5(3) Benego-regeling). Het gaat bij dit laatste om mandaat. De desbetreffende gemeenten blijven jegens derden aansprakelijk (art. 18 Benego-regeling). De organen van het openbaar lichaam zijn de algemene vergadering (art. 6 Benego-regeling) en het hieruit te kiezen dagelijks bestuur (art. 10 Benego-regeling). De algemene vergadering is belast met de besluitvorming omtrent alle het samenwerkingsverband aanbelangende zaken, voor zover deze niet aan het dagelijks bestuur zijn toevertrouwd (art. 8(3) Benego-regeling). Besluitvorming geschiedt bij gewone meerderheid van stemmen, waarbij een minimum aantal (Belgische en Nederlandse) vertegenwoordigers aanwezig dient te zijn (art. 8(5) en 8(6) Benego-regeling). Ook is er voorzien in mogelijke advisering door andere openbare instellingen in vergaderingen van het dagelijks bestuur alsmede werkgroepen (art. 13 Benego-regeling). Er is niet voorzien in een geschillenregeling tussen overheden. Voor het overige bevat de Benego-regeling bepalingen over de vertegenwoordiging van de gemeenten in de algemene vergadering, het financiële beheer, e.d.

• Gemeenschappelijk orgaan

Bij de instelling van een gemeenschappelijk orgaan gaat het 'naar het voorbeeld van de situatie in Nederland' om 'een forum zonder eigen rechtspersoonlijkheid' 'waarin overheidsinstanties elkaar vrijelijk kunnen ontmoeten om hun samenwerking te versterken'.<sup>75</sup> Wat is nu, bij gebreke van elke nadere uitwerking in de Benelux-Overeenkomst c.q. de toelichting, het juridische karakter van zo'n gemeenschappelijk orgaan?

Omdat het hier, aldus de toelichting bij de Benelux-Overeenkomst, gaat om een gemeenschappelijk orgaan 'naar het voorbeeld van de situatie in Nederland' en het hier om een 'publiekrechtelijke' vorm van samenwerking gaat, kan er vanuit worden gegaan dat het in de Wet gemeenschappelijke regelingen geregelde daaromtrent - in België bestaat geen equivalent - van toepassing kan/zal zijn.<sup>76</sup> Met name artikel 8 juncto artikel 30 Wet gemeenschappelijke regelingen is relevant. Zoals aangegeven in § 2.B.2 van dit hoofdstuk en hier voor de duidelijkheid herhaald, zijn hierin de drie, voor o.a. de samenwerking tussen gemeenten, vormen van gemeenschappelijke regelingen te vinden. Hieronder is die van het instellen van een gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr). In artikel 30 Wet gemeenschappelijke regelingen is bepaald, dat aan het gemeenschappelijk orgaan zodanige bevoegdheden van regeling en bestuur kunnen worden toegekend als aan de besturen van de deelnemende gemeenten, met uitzondering van de bevoegdheid belastingen te heffen en de bevoegdheid algemeen verbindende voorschriften te geven.<sup>77</sup> Het gaat hierbij, mijns inziens, dus niet om een al te 'vrijelijke' vorm van 'ontmoeten'.<sup>78</sup> Een gemeenschappelijk orgaan is geen publiekrechtelijke rechtspersoon, zijnde de optelsom van alle tot een openbaar lichaam behorende bestuursorganen. Een gemeenschappelijk orgaan is ook geen privaatrechtelijke rechtspersoon ex artikel 1:2 Burgerlijk Wetboek, waarbij het hebben van rechten en plichten op voet van gelijkheid van particulieren voorop staat. Als het gemeenschappelijk orgaan daartoe de bevoegdheid is toegekend, kan het wel tot concrete publiekrechtelijke rechtshandelingen overgaan, b.v. de afgifte van beschikkingen aan burgers. Om die reden is (in de Nederlandse context) het bestuur van zo'n gemeenschappelijk orgaan b.v. aan te merken als administratief orgaan in de zin van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen<sup>79</sup> en zal het ook zijn aan te merken als bestuursorgaan in de zin van de komende

75. Toelichting op de artikelen bij de Beneluxovereenkomst op het gebied van de grensoverschrijdende samenwerking tussen samenwerkingsverbanden of autoriteiten, Benelux, Basisteksten/1987-3, p. 13.

76. Zo ook: A.A.L.G.M. Kessen, a.w., p. 154. Vanhelleputte is van mening dat het gemeenschappelijk orgaan op basis van de Benelux-Overeenkomst, hoewel ontleend aan de Wet gemeenschappelijke regelingen, een eigen bestaan leidt, L. Vanhelleputte, Benelux-Overeenkomsten grensoverschrijdende samenwerking, De Gemeente nr. 4/1992, p. 193.

77. Vergelijkbare bevoegdheden gelden voor gemeenschappelijke organen bestaande uit andere overheden dan gemeenten. Zo geldt b.v. hetzelfde op basis van artikel 43 Wet gemeenschappelijke regelingen voor de samenwerking tussen bestuursorganen van provincies en op basis van artikel 50b Wet gemeenschappelijke regelingen voor de samenwerking tussen waterschappen.

78. De Belgische Raad van State spreekt met betrekking tot gemeenschappelijke organen van 'informele vormen van samenwerking', Advies van de Raad van State, Gedr. St., Senaat, 1988-1989, 651/1, p. 13. Dit wordt in een later advies genuanceerd, Advies van de Raad van State, Stukken van de Raad van de Franse Gemeenschap, 1989-1990, 149/1, p. 15. Voor de beschrijving wordt verwezen naar het gestelde in § 5.D.7.c. van dit hoofdstuk.

79. Zie in dit verband b.v.: P. Nicolaï, De rechtspersoon in artikel 7 Wet Arob, naar een loslaten van het civielrechtelijk rechtspersoonbegrip, NJB 1988/6, p. 183-187.

Algemene wet bestuursrecht. Het ligt ook voor de hand, dat het gemeenschappelijk orgaan bij de (administratieve) rechter ontvankelijk wordt geacht, wanneer het zelf een procedure begint. Een gemeenschappelijk orgaan - het is in een aantal zaken immers het enig bevoegd bestuursorgaan om iets te doen of na te laten - kan zeer wel als bestuursorgaan in civilibus aangesproken worden.<sup>80</sup> In dat verband ligt het voor de hand dat deze gemeenschappelijke organen in het kader van hun bevoegdheden ook afspraken kunnen maken en deze in rechte (al dan niet in in civilibus) kunnen afdwingen. Mocht het voorgaande al niet het geval zijn, hetgeen zo'n gemeenschappelijk orgaan doet/nalaat zal uiteindelijk altijd nog als gedraging/nalaten van de samenwerkende overheden aangemerkt kunnen worden.<sup>81</sup> Volgens Vanhelleputte is het gemeenschappelijk orgaan met name een overlegorgaan, waarvan het denkbaar is dat dit orgaan de deelnemende overheden kan binden.<sup>82</sup> Het is mogelijk dat er voor gekozen wordt een gemeenschappelijk orgaan op te richten dat slechts een forum voor overleg vormt, zonder dat het de deelnemende overheden c.q. burgers kan binden. Hiervan is de 'afsprakenregeling tussen de provincies Zeeland, Oost- en West-Vlaanderen', in het kader van de Euregio Scheldemon, een voorbeeld.<sup>83</sup> Voor een dergelijke vorm van samenwerking is mijns inziens een juridische basis, zoals de Benelux-Overeenkomst, niet vereist.<sup>84</sup>

#### • Administratieve afspraak

De administratieve afspraak is in zijn geheel niet uitgewerkt in de Benelux-Overeenkomst. Gezien de doelstelling van het verdrag moet het gaan om 'een bepaald type van publiekrechtelijke samenwerking'.<sup>85</sup> Daarbij is de administratieve afspraak in beginsel bedoeld als een lichtere vorm van samenwerking dan het openbare lichaam en mijns inziens ook het gemeenschappelijk orgaan.<sup>86</sup> De Benelux-Overeenkomst dient ten aanzien van de administratieve afspraak aan te sluiten bij publiekrechtelijke vormen van

80. Vgl. het Rijbewijsarrest, HR 9-5-1958, NJ 1960, 475.

81. Vgl. de arresten Kleuterschool Knabbel/Babbel (HR 6-4-1979, NJ 1980, 34) en Blaricum/Roozen (HR 30-1-1987, AB 1988, 42).

82. L. Vanhelleputte, a.w., p. 193. Hiermee komt het gemeenschappelijk orgaan op basis van de Benelux-Overeenkomst op ongeveer dezelfde lijn te staan als het openbaar lichaam op basis van de Nederlands-Duitse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking. Zie voor dit laatste het gestelde in § 4.D.2 in hoofdstuk 6.

83. De statuten van dit interprovinciaal samenwerkingsverband, genaamd de Euregio Scheldemon, zijn op 1-4-1993 goedgekeurd door de provincieraad van West-Vlaanderen. Deze goedkeuring is gebaseerd op artikel 65 (Belgische) Provinciewet. Dit artikel bepaalt dat provinciale staten beslissen over hetgeen van provinciaal belang is.

84. Behalve de autonome provinciale bevoegdheid (vgl. de vorige noot) zou bijvoorbeeld artikel 65 (Nederlandse) Provinciewet als grondslag (zonder de additionele grondslag van de Benelux-overeenkomst) kunnen fungeren. Dit artikel regelt de instelling door provinciale staten van vaste commissies van advies en bijstand (aan gedeputeerde staten/de commissaris van de Koningin). Overigens is de instelling van commissies in de Nieuwe Provinciewet geregeld in de artikelen 80 e.v.

85. Toelichtende nota bij de Benelux-Overeenkomst, a.w., p. 5. De Gemeenschappelijk Memorie van Toelichting vermeldt uitdrukkelijk dat privaatrechtelijke vormen van samenwerking niet onder de werking van de Benelux-Overeenkomst vallen, Gemeenschappelijke MvT inzake de Benelux-Overeenkomst, a.w., p. 13.

86. Vgl. L. Vanhelleputte, a.w., p. 193. Deze stelt dat de administratieve afspraak gebruikt kan worden om afspraken in het kader van het gemeenschappelijk orgaan vast te leggen of nader uit te werken. Hiermee lijkt het gemeenschappelijk orgaan als een lichtere vorm van samenwerking gezien te worden.

samenwerking (op basis van het nationale recht). In dit verband zal derhalve worden nagegaan of het nationale recht, in het bijzonder de Wet gemeenschappelijke regelingen en/of de Wet betreffende de intercommunales een vergelijkbare vorm van samenwerking als de administratieve afspraak kennen. In het navolgende passeren een aantal mogelijkheden betreffende administratieve afspraken de revue.

Een eerste mogelijkheid van een administratieve afspraak is die van de overdracht (van de uitoefening) van bevoegdheden van overheden aan andere (buitenlandse) overheden via mandaat c.q. delegatie. De bevoegdheid wordt in beide gevallen dan niet overgedragen aan een nieuw op te richten overheidsinstantie (al dan niet met rechtspersoonlijkheid zoals het openbaar lichaam respectievelijk het gemeenschappelijk orgaan) maar aan een ander bestaand (buitenlands) overheidsorgaan, dat in geval van delegatie de verantwoordelijkheid voor de uitvoering gaat dragen. Bij mandaat blijft de verantwoordelijkheid bij het overdragende overheidsorgaan berusten. De mandaatvariant, waarbij de uitoefening van bevoegdheden wordt overgedragen, komt overeen met de instelling van de centrum-gemeente op basis van artikel 8 lid 3 Wet gemeenschappelijke regelingen. De Wet gemeenschappelijke regelingen kent de delegatievariant, waarbij bevoegdheden worden overgedragen, niet.<sup>87</sup> De Wet betreffende de intercommunales kent niet de mogelijkheid van mandaat noch die van delegatie. De 'öffentlich-rechtliche Vereinbarung' op basis van het Nedersaksische 'Zweckverbandgesetz' en het Noordrijn-Westfaalse 'Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit' is wel als een delegatievariant te zien.<sup>88</sup> Burgers kunnen in dit geval dan rechtstreeks gebonden worden door een andere overheid dan die waartoe zij behoren. Overigens is de delegatie van bevoegdheden expliciet uitgesloten in de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake grensoverschrijdende decentrale samenwerking. Bij de 'öffentlich-rechtliche Vereinbarung' op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst kan slechts sprake zijn van een overdracht van uitoefening via mandaat.<sup>89</sup> Dit betekent dat de uitoefening van bevoegdheden weliswaar door een andere overheid plaatsvindt, maar *namens* de overheid die overdraagt.

Op basis van de Benelux-Overeenkomst is omtrent de overdracht van bevoegdheden via mandaat dan wel delegatie niets bepaald. In het licht van de overige vormen van samenwerking op basis van de Benelux-Overeenkomst, die verder gaan dan die op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst moet mijns inziens de mandaatvariant zonder meer geoorloofd zijn. Het is de vraag of delegatie van bevoegdheden eveneens mogelijk is. Daarbij dient te worden opgemerkt, dat de overdracht van bevoegdheden via delegatie tot problemen kan leiden in de sfeer van het toezicht. Kan het delegatiebesluit van de delegerende overheid nog getoetst worden door zijn eigen toezichthoudende instantie,

87. Zie recentelijk nog: Voorzitter AGRS, 2-2-1993, nr. B05.92.1358 (Amsterdam). In deze uitspraak oordeelt de Voorzitter van de Afdeling voor de Geschillen van bestuur van de Raad van State, dat een bij Koninklijk goedgekeurde gemeenschappelijke regeling op basis van artikel 8 lid 3 Wet gemeenschappelijke regelingen niet de overdracht van beschikkingsbevoegdheid inzake vergunningverlening c.q. handhaving op basis van de Afvalstoffenwet met zich kan brengen. Voor delegatie van beschikkingsbevoegdheid is, aldus de Voorzitter, een wettelijke grondslag vereist. Deze was er in casu niet, hetgeen aantoonde dat artikel 8 lid 3 Wet gemeenschappelijke regelingen niet als zodanig kan worden gezien. Overigens voorziet artikel 108 Nieuwe Provinciewet in een mogelijke delegatie van provinciale bevoegdheden aan gemeenten. Zie hiervoor noot 1 van dit hoofdstuk.

88. Voor deze Duitse regelingen inzake gemeentelijke samenwerking wordt verwezen naar hoofdstuk 6 § 2.

89. Zie hiervoor hoofdstuk 6 § 4.D.2.

dit zal niet het geval zijn ten aanzien van het handelen van de buitenlandse overheid aan welke de desbetreffende bevoegdheid is overgedragen. Immers delegatie brengt met zich mee, dat die overheid verantwoordelijk wordt aan welke de uitvoering van de bevoegdheid is overgedragen, in casu de buitenlandse. De controle van de toezichthoudende instantie op de delegans strekt zich niet tevens uit tot de delegataris. Dit probleem betreffende het toezicht en het feit dat de delegatievorm niet geregeld is in het nationale recht van België en Nederland kunnen redenen zijn om zich ten aanzien van delegatie terughoudend op te stellen en deze zelfs uit te sluiten. Het Nederlands ministerie van binnenlandse zaken sluit zowel de mandaat- als delegatievariant ten aanzien van de Benelux-Overeenkomst uit. Dit ministerie is van mening dat een administratieve afspraak niet kan voorzien in het overdragen van bevoegdheden, via mandaat, aan een orgaan of ambtenaar van één van de deelnemers in de samenwerking, de zogenaamde centrumgemeente op basis van artikel 8 lid 3 Wet gemeenschappelijke regelingen, dan wel via delegatie.<sup>90</sup>

Bij de administratieve afspraak kan, behalve aan de genoemde vorm van mandaat en delegatie, ook nog gedacht worden aan afspraken in de zin van de (Nederlandse) bestuurs-, beleids- en bevoegdhedenovereenkomsten. Deze (laatste) worden veelal tussen overheden en burgers gesloten, maar het maken van dergelijke afspraken tussen overheden onderling is niet uitgesloten.<sup>91</sup> Daar waar dit soort afspraken tussen overheden en burgers gemaakt wordt, worden zij vaak als privaatrechtelijk afgezet tegen de 'echte' publiekrechtelijke overeenkomsten tussen overheden onderling in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen.<sup>92</sup> Het gaat het kader van dit proefschrift te buiten een diepgaande en grondige analyse te maken van deze bestuursovereenkomsten e.d. Hier wordt, in het licht van de bevoegdheden tot grensoverschrijdende samenwerking van decentrale overheden, volstaan met het volgende. Met name daar waar overheden discretionaire bevoegdheden hebben, kunnen deze mijns inziens door middel van afspraken tussen overheden ingevuld worden. Er is een groeiende praktijk, waarbij overheden in het kader van discretionaire publiekrechtelijke bevoegdheden bepaalde afspraken met elkaar maken, b.v. bij de opstelling van plannen, maar ook in het kader van vergunningverlening en handhaving. Daar waar bepaalde overheden de bevoegdheid hebben iets af te spreken, b.v. in de vorm van een bepaald gemeenschappelijk beleid, kan dit wel zijn weerslag hebben op de burger. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen zich hier dan doen gelden. In Nederland is het in ieder geval niet uitgesloten dat de burger zich kan beroepen, b.v. inzake opgewekte verwachtingen van openbaar gemaakte afspraken, op hetgeen overheden zijn overeenkomen.<sup>93</sup> Afwijkingen van deze afspra-

90. Zie de brochure: Benelux-Overeenkomst grensoverschrijdende samenwerking, a.w., p. 15.

91. Over bevoegdheidsovereenkomsten/bestuursovereenkomsten, e.d., zie b.v.: Van Wijk/Konijnenbelt, Hoofdstukken van Administratief Recht, zevende druk, 1991, p. 295 e.v.

92. In het arrest GCN/Nieuwegein (HR 23-6-1989, AB 1989, 551) heeft de Hoge Raad een op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen gesloten overeenkomst als 'publiekrechtelijk' gekwalificeerd. Overigens betekent dit niet dat daarop het privaatrecht b.v. omtrent aansprakelijkheid ex artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek niet in grote mate van toepassing is/kan zijn. Zie ook: HR 5-2-1993, Rechtspraak van de Week 1993, 47 (Rotterdam/Staat).

93. Zie o.a.: B. van der Meulen, e.a., Bestuursbevoegdheid als bron van recht, NTB, 91/5 p. 133-141. Wellicht ligt hier ook een parallel met arresten als Landsmeer, HR 4-1-1963, NJ 1964, 202-204 en Amsterdam/Ikon, HR 3-3-1987, AB 1987, 273.

ken door overheden zijn dan wellicht nog mogelijk, maar zullen gemotiveerd moeten gebeuren. In België is dit nauwelijks anders.<sup>94</sup> Dergelijke afspraken in het kader van discretionaire bevoegdheden (bestuursovereenkomsten e.d.) zijn niet gelijk te stellen met de afspraken op basis van artikel 8 Wet gemeenschappelijke regelingen, waarbij immers bevoegdheden worden overgedragen. Bij afspraken in het kader van discretionaire bevoegdheden is een overdracht van bevoegdheden niet aanwezig. Omdat het bij deze afspraken gaat over de invulling van publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen ze als publiekrechtelijke afspraken gekwalificeerd worden. Zij vallen mijns inziens dan ook onder de werking van de Benelux-Overeenkomst. Zo kan in de administratieve afspraak worden vastgelegd op welke wijze bij de uitoefening van eigen taken en bevoegdheden rekening zal worden gehouden met de belangen van de overheden aan de andere kant van de grens. Hiertoe kan b.v. worden afgesproken, dat overheden elkaar over en weer ruimtelijke- en milieuplannen ter beoordeling voorleggen.<sup>95</sup> Overigens worden bestuursakkoorden ook wel geplaatst in het kader van de zogenaamde 'lichte regeling' van artikel 1 lid 1 Wet gemeenschappelijke regelingen. Volgens het ministerie van binnenlandse zaken zijn dergelijke bestuursakkoorden in beginsel onder het begrip administratieve afspraak te brengen. Voorts zou, aldus het ministerie, door middel van dergelijke afspraken vastgelegd kunnen worden hoe concreet uitvoering wordt gegeven aan afspraken die in grensoverschrijdend overleg (b.v. in een gemeenschappelijk orgaan) zijn gemaakt.<sup>96</sup>

Een derde categorie administratieve afspraken, die hier mijns inziens ook nog vermeld dient te worden, betreft de zogenaamde 'kadercontracten inzake leveranties of verlening van diensten tussen lokale autoriteiten in grensgebieden'. Deze worden in model 2.5 van de bijlage bij de European Outline Convention genoemd en als publiekrechtelijk aangemerkt. Het gaat hier b.v. om contracten voor openbare diensten, het verstrekken van financiële bijdragen e.d. Artikel 28 Wet betreffende de intercommunales kent eveneens deze vorm van overeenkomsten. Deze vorm van (administratieve) afspraken heeft wellicht meer een privaatrechtelijk karakter.

### 3. *Verwijzing naar het interne recht*

De mogelijkheden van samenwerking op basis van de Benelux-Overeenkomst zijn beperkt door de regel volgens welke de betreffende overheden kunnen samenwerken 'binnen het kader van de bevoegdheden die zij ingevolge het interne recht van hun land hebben'. Deze regel is in algemene zin geformuleerd in artikel 2 lid 1 Benelux-Overeenkomst en wordt geconcretiseerd in:

- artikel 2 lid 3 wat betreft de regels inzake het toezicht en de controle op het handelen van de overheden;

94. Zie b.v.: L.P. Suetens, Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, begrip en plaats in de hiërarchie der normen, p. 1 e.v., in: I. Opdebeek (ed.), Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, 1993; A. Van Mensel, De formele motiveringsplicht, De wet van 29-7-1991, TBP 1992/6, p. 384 e.v.

95. Vgl. L. Vanhelleputte, a.w., p. 193; Brochure: Benelux-Overeenkomst grensoverschrijdende samenwerking, a.w., p. 18.

96. Brochure: Benelux-Overeenkomst grensoverschrijdende samenwerking, a.w., p. 18 en 19. Vgl. tevens noot 86 van dit hoofdstuk.



- artikel 3 lid 3 wat betreft de rechtsbetrekkingen tussen het openbaar lichaam en de daaraan onderhorige natuurlijke en rechtspersonen;
- artikel 3 lid 5 inzake de statuten van het openbaar lichaam;
- artikel 4 lid 1 inzake het toezicht en de controle op de besluiten van het openbaar lichaam.

Artikel 2 lid 3 is de meest ruime bepaling. Deze is van toepassing bij het aangaan van de drie vormen van samenwerking. Bij de overige hier genoemde bepalingen valt op dat er geen expliciete regeling is ten aanzien van de rechtsbetrekkingen tussen het gemeenschappelijk orgaan en derden alsmede het toezicht en de controle op besluiten van het gemeenschappelijk orgaan. Voorshands wordt er vanuit gegaan, dat de verwijzing naar het interne recht, zoals hier aangeven tevens geldt voor het gemeenschappelijk orgaan. Deze verwijzing naar het nationale recht lijkt er op neer te komen, dat wat de betreffende overheden intern (binnen de landsgrenzen) niet kunnen op het gebied van publiekrechtelijke samenwerking extern (over de landsgrenzen heen) ook niet mogelijk is.<sup>97</sup> Blijkbaar moet daar waar het om externe samenwerking gaat, steeds nagaan worden hoe en wat in het interne recht van de verschillende landen op het gebied van de samenwerking tussen overheden geregeld is. Met andere woorden: zonder interne samenwerkingsmogelijkheden geen externe samenwerkingsmogelijkheden. In de bijlage bij artikel 2 lid 1 Benelux-Overeenkomst worden de diverse wederzijds toepasselijke wetten inzake interne samenwerking opgesomd. Het lijkt er op dat de externe samenwerking binnen het stramien van met name de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Wet betreffende de intercommunales dient plaats te vinden. Beide wetten geven juridische grondslagen voor interne samenwerking (vgl. in § 2 en § 3 van dit hoofdstuk). Zij scheppen vooral formele bevoegdheden (bevoegdheden om samen te werken) voor overheden, vooral gemeenten. De Benelux-Overeenkomst geeft een internationale dimensie aan deze samenwerkingswetten. Er wordt in de bijlage bij de Benelux-Overeenkomst niet verwezen naar meer bijzondere wetten op basis waarvan intern samenwerkingsverplichtingen, mogelijk afwijkend van deze beide wetten, kunnen bestaan. Hoewel de gemeenschappelijke Memorie van Toelichting lijkt uit te gaan van een limitatieve opsomming in de bijlage<sup>98</sup>, moet die andere wetgeving, zo die er al is, mijns inziens op voorhand niet uitgesloten worden geacht. In sectorwetten is soms in (verplichte) vormen van samenwerking voorzien.<sup>99</sup>

97. In de woorden van de Belgische regering: "Bij de vormgeving van de overeenkomst is uitgangspunt geweest dat het recht van de drie betrokken landen onaangetaast blijft. Met andere woorden, de statuten van een openbaar lichaam moeten zodanig worden ingericht dat deze niet in strijd komen met de wettelijke regels die terzake in de betrokken landen gelden.", MvT bij het wetsontwerp tot goedkeuring van de Benelux Overeenkomst, Gedr. St., Senaat, 1988-1989, 651/1, p. 2.

Over de onaantastbaarheid van het interne recht, zie ook: E.L.H. de Wilde, Benelux-Overeenkomst grensoverschrijdende samenwerking, in: Handboek Bestuurlijke Samenwerking, a.w., III-B.2, p. 3-5.

98. Gemeenschappelijke MvT bij de Benelux-Overeenkomst, a.w., p. 13.

99. Zo werd in het kader van de Grondwetsherziening van 1983 door de Nederlandse regering gesteld, dat artikel 135 Grondwet niet persé een algemene wet (Wet gemeenschappelijke regelingen) vereist, maar dat er ook samenwerkingsbepalingen in bijzondere wetgeving opgenomen kunnen worden (Tweede Kamer, 1978-1979, 13995, nr. 9, p. 2). Vgl. tevens de noten 10 en 31 van dit hoofdstuk.

Omdat niemand meer rechten kan overdragen dan hij/zij zelf heeft, zijn de bevoegdheden van de op te richten samenwerkingsverbanden een afgeleide van die van de aangesloten overheden. Deze materiële bevoegdheden (de in te brengen bevoegdheden: op welke terreinen hebben de overheden en daarmee de samenwerkingsverbanden bevoegdheden) zijn vooral in de diverse sectorwetten (medebewindsbevoegdheden) te vinden. De bijlage bij de Benelux-Overeenkomst noemt slechts wetten als de Gemeentewet en de Provinciewet (autonome bevoegdheden). Hiertoe is het toepassingsgebied van de Benelux-Overeenkomst niet beperkt. Het gaat naast autonome ook om medebewindsbevoegdheden.<sup>100</sup>

#### 4. Aanvullende werking

Uit de beschrijving van de relevante nationale wetten inzake decentrale samenwerking in Nederland en België (sub 2 en 3 van dit hoofdstuk) komt de beperkte reikwijdte van de Wet betreffende de intercommunales ten opzichte van de Wet gemeenschappelijke regelingen naar voren. Zou de Benelux-Overeenkomst wat betreft de formele bevoegdheden van de betreffende overheden *om* samen te werken aansluiten bij de bevoegdheden van het nationale recht, dan is dat, b.v. gezien die beperkte reikwijdte van de Wet betreffende de intercommunales, zonder meer belemmerend voor de realisering van de in de Benelux-Overeenkomst aangegeven samenwerkingsvormen. Artikel 2 lid 1 Benelux-Overeenkomst - vgl. ook de vorige paragraaf - lijkt uit te gaan van een dergelijke beperkte reikwijdte.<sup>101</sup> Zich baserend op de letter van artikel 2 lid 1 Benelux-Overeenkomst leek aanvankelijk de Nederlandse regering deze beperkte toepasselijkheid van de Benelux-Overeenkomst aan te hangen. Zij stelde, naar aanleiding van vragen van de VNG omtrent de bevoegdheid van de Wgr-openbare lichamen om grensoverschrijdend samen te werken: "Voor de toepassing van de overeenkomst betekent dat intussen, dat openbare lichamen niet op basis van artikel 2, eerste lid, kunnen komen tot een uitsluitend onderlinge samenwerking over de landsgrenzen heen."<sup>102</sup> De reden hiervoor zocht de regering in het feit, dat in het nationale recht niet de mogelijkheid bestaat tot uitsluitend samenwerking tussen Wgr-openbare lichamen. Bij de goedkeuring van de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking is dit standpunt echter herzien en is, volgens de regering, deze samenwerking alsnog toegestaan: "De bevoegdheid tot dergelijke samenwerking berust op de Overeenkomsten (de Benelux-Overeenkomst en de Duits-Nederlandse Overeenkomst, RS) zelf, die als regelingen van hogere orde dan de Wet gemeenschappelijke regelingen deel uitmaken van

100. Zie ook: A.A.L.G.M. Kessen, a.w., p. 153, 160.

101. Zie ook de Toelichting op de artikelen, a.w., p. 14, ten aanzien van artikel 2 lid 1: "Dit impliceert dat men niet meer bevoegdheden kan overdragen dan men zelf bezit. Voorts is overdracht van bevoegdheden uitgesloten indien het interne recht dat verbiedt." Zie ook ten aanzien van artikel 2 lid 5: "Daar waar het interne recht vergelijkbare regels bevat, zullen er geen problemen rijzen bij het vaststellen van de statuten. Daar waar eisen worden gesteld die verschillen in zwaarte zullen, om tegemoet te komen aan beide rechtsstelsels, de zwaarste eisen moeten worden aangehouden. Daar waar de eisen tegengesteld zijn zal geen regeling tot stand kunnen komen en zal aanpassing van de betrokken regels noodzakelijk zijn."

102. Toelichtende nota bij de Benelux-Overeenkomst, a.w., p. 5. Overigens geldt op basis van artikel 2 Wet betreffende de intercommunales in beginsel hetzelfde voor de intercommunales in België.

het interne recht (...). Een andere interpretatie zou tot gevolg hebben dat de Overeenkomsten hun eigen werking blokkeren: op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen alleen is immers geen enkele decentrale overheid bevoegd tot publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking." <sup>103</sup> Dit regeringsstandpunt bevat verscheidene interessante aspecten. Hier is van belang dat de regering op dit punt de Benelux-Overeenkomst (en de Duits-Nederlandse Overeenkomst) loskoppelt van de bevoegdheden op basis van het nationale recht. Het is de vraag in hoeverre deze loskoppeling doorgevoerd kan worden. Nog anders gezegd - ik beperk mij hier tot de Nederlands-Belgische situatie: in hoeverre vult de Benelux-Overeenkomst het interne recht (in België) aan? Als de verwijzing van de Benelux-Overeenkomst naar het nationale recht ook van toepassing is op met name de formele bevoegdheden *om* samen te werken, dan kan het doel van de Benelux-Overeenkomst, zoals eerder aangegeven, niet dan wel nauwelijks verwezenlijkt worden. Immers in dat geval, zoals blijkt uit de beschrijving van de nationale wetgeving in § 3 van dit hoofdstuk, hebben enkele van de in de Benelux-Overeenkomst opgenomen overheden helemaal geen bevoegdheid tot interne samenwerking (en daarmee dan ook niet tot externe samenwerking!). In het licht van de doelstelling van de Benelux-Overeenkomst moet deze veeleer zelf de juridische grondslag zijn, die het mogelijk maakt dat in ieder geval alle in het verdrag genoemde overheden aan de ene kant van de grens extern kunnen samenwerken (binnen hun materiële bevoegdheden) met alle in het verdrag genoemde overheden aan de andere kant van de grens, ongeacht of zij in het interne recht een formele bevoegdheid tot onderlinge dan wel samenwerking met andere overheden hebben. Hiervoor kan b.v. pleiten het feit dat de Benelux-Overeenkomst zaken regelt, die in het nationale recht van België in zijn geheel niet bekend zijn, zoals de instelling van een gemeenschappelijk orgaan, of onduidelijk zijn c.q. niet toegepast worden, zoals omtrent de (algemene) overdracht van bevoegdheden van regeling en bestuur aan openbare lichamen. Het is op zijn minst bijzonder dat bij afwezigheid van samenwerkingsvormen in het nationale recht hierin middels een verdrag beoogd wordt te voorzien, om daarna weer te verwijzen naar het nationale recht en de samenwerking slechts toe te staan, als dit in overeenstemming is met dat nationale recht (dat niets regelt/niet bestaat!). Wil samenwerking (in brede zin) van de grond kunnen komen, dan zal de verwijzing in de Benelux-Overeenkomst naar het nationale recht inderdaad slechts betrekking moeten hebben op de materiële bevoegdheden (wie is voor wat bevoegd op basis van met name sectorwetgeving) en niet op de formele bevoegdheid *om* samen te werken. Met andere woorden: De Benelux-Overeenkomst bevat het juridisch instrumentarium voor de overheden, die op vrijwillige basis op bepaalde zelf te kiezen beleidsterreinen, waarop zij materiële bevoegdheden hebben, willen samenwerken. Omdat de Benelux-Overeenkomst vooral aan de Wet gemeenschappelijke regelingen ontleende samenwerkingsvormen met de daarbij behorende bestuurs- en regelingsbevoegdheden kent, die in België niet geregeld zijn, betekent het voorgaande eigenlijk, dat de Wet gemeenschappelijke regelingen via de Benelux-Overeenkomst geëxporteerd is naar België. Het impliceert - de Benelux-Overeenkomst heeft alleen betrekking op grensoverschrijdende samenwerking - dat de samenwerking tussen louter Belgische overheden zal gaan afwijken van de samenwerking waarbij ook buitenlandse overheden betrokken zijn.

103. Toelichtende nota bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst, (zie hoofdstuk 6 noot 28), p. 10.

De consequentie (en niet de bedoeling?) is dat, bijvoorbeeld door een buitenlandse gemeente er bij te betrekken, Belgische (grens)gemeenten tot veel verdergaande vormen van samenwerking bevoegd worden dan die op basis van het nationale recht (Wet betreffende de intercommunales) voor de onderlinge samenwerking bestaan.

De verdragsluitende partijen hebben zich mijns deze problematiek onvoldoende gerealiseerd. Het is voor mij moeilijk stelling te kiezen in deze, omdat er zo weinig aanknopingspunten in het verdrag en de toelichting zijn te vinden. In het ene geval wordt de Benelux-Overeenkomst wel heel erg in haar werking beperkt en in het andere geval is het heel erg ingrijpend voor de Belgische situatie.<sup>104</sup> Bij de opstelling van de ontwerpstatuten voor een grensoverschrijdend openbaar lichaam is mijns inziens uitgegaan van de laatste situatie.<sup>105</sup>

### 5. *Confrontatie van rechtsstelsels*

Slechts voor de rechtspositie van het personeel is op basis van artikel 3 lid 4 Benelux-Overeenkomst de mogelijkheid geopend van de toepasselijkheid van één rechtsstelsel, namelijk dat van de plaats van vestiging van het openbaar lichaam. Voor het overige zijn de rechtsstelsels van de samenwerkende overheden van toepassing. Als de Benelux-Overeenkomst, zoals in de vorige paragraaf aangegeven, te zien is als een algemene formele juridische grondslag voor het aangaan door de desbetreffende overheden van de drie samenwerkingsvormen, dan zijn hiermee de verschillen in het nationale recht op het punt van de formele bevoegdheden (basis voor het aangaan van externe samenwerking) geëlimineerd. Dit is in ieder geval niet zo waar het betreft het - de materiële sectorbevoegdheden blijven hier even buiten beschouwing - toezicht en de controle op de overheden (bij het aangaan van de drie vormen van samenwerking), op het openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan. Dit is ook niet het geval als het gaat om de rechtsbetrekkingen van burgers jegens het openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan. Bij het laatste zit men al in de fase van de rechtsbescherming.

Toezicht en controle op het handelen van overheden (artikel 2 lid 1 Benelux-Overeenkomst) en op het handelen van het openbaar lichaam (art. 3 lid 5 en art. 4 lid 1 Benelux-Overeenkomst) (mijns inziens ook op het handelen van het gemeenschappelijk orgaan) geschiedt via de rechtsstelsels - de rol van een eventueel aan te stellen bijzondere toezichthouder op basis van artikel 4 lid 2 Benelux-Overeenkomst is hieraan aanvullend<sup>106</sup> - van de deelnemende overheden. Daarbij ligt het voor de hand dat een geza-

104. In de Duits-Nederlandse samenwerking speelt het voorgaande niet dan wel in veel mindere mate, omdat de Duits-Nederlandse Overeenkomst qua instrumentarium aansluit bij het grotendeels vergelijkbare Nederlandse samenwerkingsrecht op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen en het Duitse samenwerkingsrecht op basis van het Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit en het Zweckverbandgesetz. Zie hiervoor o.a. in § 4.B. in hoofdstuk 6.

105. Zie hiervoor in § 5.D.2 van dit hoofdstuk. Ook het Nederlands ministerie van binnenlandse zaken gaat van dit laatste standpunt uit, wanneer wordt gesteld dat de Benelux-Overeenkomst, als regeling van hogere orde, een aanvulling vormt op de in de betrokken landen toepasselijke regelingen, Brochure: Benelux-Overeenkomstgrensoverschrijdende samenwerking, a.w., p. 13.

106. Zie voor een beschrijving van de relatie tussen deze bijzondere toezichthouder en de reguliere toezichthouder(s), E.L.H. de Wilde, Benelux-Overeenkomstgrensoverschrijdende samenwerking, in: Handboek Bestuurlijke Samenwerking, a.w., III-B.3, p. 10-12.

menlijke afspraak of b.v. een besluit van een openbaar lichaam pas kan gaan gelden, als dit in beide landen is toegestaan. Anders gezegd: de samenwerking is niet mogelijk daar waar er geen sprake meer is van een gemeenschappelijke toelaatbaarheid.

Zo wordt ten aanzien van de statuten van het openbaar lichaam uitgegaan van de grootste gemene deler: de statuten mogen niet in strijd komen met het recht van een van de betrokken landen.<sup>107</sup> Het kan heel goed zijn, dat een gezamenlijke afspraak of het besluit van een openbaar lichaam (of gemeenschappelijk orgaan) in het ene land niet goedgekeurd of vernietigd wordt door een toezichthouder, terwijl in het andere land het omgekeerde het geval is. Ook in de fase van de rechtsbescherming kan hieraan de rechtskracht in het ene land komen te ontvallen en in het andere land niet. In dit verband komen weer de verschillen tussen de Nederlandse Wet gemeenschappelijke regelingen en de samenwerking tussen overheden in België, met name op basis van de Wet betreffende de intercommunales, naar voren. Daarnaast moet b.v. gedacht worden aan verschillen in het kader van de totstandkoming van overheidsbesluiten (zoals het ontbreken in België van een wet als de Algemene wet bestuursrecht, die op korte termijn voor Nederland van toepassing zal zijn op besluiten van bestuursorganen (van het openbaar lichaam)).<sup>108</sup> In het kader van de rechtsbescherming jegens besluiten van het openbaar lichaam kunnen eveneens meerdere rechtsstelsels toepasselijk zijn.<sup>109</sup> Dit is bijvoorbeeld het geval, wanneer een in België gelegen openbaar lichaam een besluit neemt, waartegen zowel in Nederland als in België in rechte door burgers wordt opgekomen.

107. Toelichting op de artikelen, a.w., p. 15.

108. In dit verband is het gestelde in de MvT bij het wetsvoorstel Awb, eerste tranche, van belang ten aanzien van het ontbreken in artikel 1.1. Awb, anders dan in artikel 1 van de Wet Arob, van het element dat een persoon of college met enig openbaar gezag <binnen> Nederland moet zijn bekleed. De regering merkt in dit verband op dat de Awb zal gelden 'voor alle personen of colleges die ingevolge Nederlandse wetgeving met openbaar gezag zijn bekleed, ongeacht of zij wel of niet in Nederland werkzaam zijn.' De Awb kan zich, aldus de regering, niet uitstrekken 'tot colleges die bij of krachtens verdrag zijn ingesteld en zijn bekleed met openbaar gezag dat zij (mede) binnen Nederland uitoefenen (met name de organen van de Europese Gemeenschappen die krachten communautair recht besluiten nemen die direct hier te lande gelden.' Hierover stelt de regering: "De hiërarchische verhouding tussen supranationaal en nationaal recht staat er immers aan in de weg dat de Nederlandse wetgever voorschriften vaststelt voor de uitoefening van de bevoegdheden door organen die zijn ingesteld in internationale regelingen", MvT, Algemene wet bestuursrecht, eerste tranche, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 29.

Op basis van het vorenstaande is het de vraag of de Awb al dan niet van toepassing is op b.v. besluiten van met name het openbaar lichaam - dit geldt ook voor het gemeenschappelijk orgaan - op basis van de Benelux-Overeenkomst, waarvan de zetel in België dan wel Nederland is gelegen. In de sfeer van de rechtsbescherming kan er gezien de verwijzing van de Benelux-Overeenkomst naar het nationale recht, waarbij de besluiten van het openbaar lichaam aangemerkt worden als besluiten van de deelnemende overheden, mijns inziens vanuit gegaan worden, dat de Awb ook van toepassing zal zijn op besluiten van het openbaar lichaam op basis van de Benelux-Overeenkomst. Daarbij kan dan in het midden blijven of het openbaar lichaam als een 'nationale' overheid gezien moet worden (en dus op één lijn te stellen is met de deelnemende overheden) of niet. Het is de vraag of een en ander ook in de voorbereidende fase van besluitvorming onverkort zal gelden, aangezien juist daar de Awb belangrijke eisen stelt. Een en ander geldt met name ook bij het openbaar lichaam op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst (zie hoofdstuk 6), welk openbaar lichaam de overheden bindende bevoegdheden heeft.

109. Ook in België (zie voor Nederland de vorige noot) is voor b.v. een beroepsgang bij de Raad van State uitgangspunt, dat het voor beroep vatbare besluit afkomstig moet zijn van een Belgische administratieve overheid. Zie: W. Lambrechts, Geschillen van bestuur, 3e herwerkte uitgave, 1988, p. 37.

Volgens artikel 3 lid 3 Benelux-Overeenkomst zal een derde, die met besluiten van een openbaar lichaam geconfronteerd wordt, die hij/zij wil aanvechten, uiteindelijk bij zijn/haar nationale rechter terecht komen b.v. de Raad van State, al naar gelang in België of Nederland wonend, de Belgische dan wel de Nederlandse. Het feit dat de burger bij zijn/haar eigen rechter terecht kan is een goede zaak en voor hem/haar zeker de beste oplossing. Omdat op basis van artikel 3 lid 3 Benelux-Overeenkomst de rechter in België Belgisch recht en de rechter in Nederland Nederlands recht zal toepassen, kunnen er uiteenlopende interpretaties c.q. van elkaar afwijkende beslissingen in deze ontstaan. Zo lijkt het aannemelijk dat de Belgische Raad van State, als deze bevoegd is, als het er op aan komt zal oordelen, tenzij van het standpunt van de Afdeling Wetgeving zoals vermeld § 5.D.7.c. van dit hoofdstuk wordt afgeweken, dat derden niet door een beslissing van een openbaar lichaam gebonden kunnen worden. Naar de opvatting van de Nederlandse Raad van State in deze kan men slechts gissen. Het gevaar van divergentie als gevolg van de toepasselijkheid van twee rechtssystemen ligt voor de hand. Wanneer vanuit één van beide rechtssystemen bezwaren bestaan, zal dat dus kunnen betekenen dat samenwerking in zijn geheel niet mogelijk is of ten hoogste tot het niveau van het minst ver gaande rechtsstelsel (samenwerking op minimumniveau). In dat verband lijkt het op de allereerste plaats zaak om zoveel mogelijk te komen tot coördinatieregels om tegengestelde toezichtsbesluiten e.d. tegen te gaan. Het verder gaan door bijvoorbeeld het uitschakelen van één rechtsstelsel ligt niet voor de hand in het licht van de complicaties hiervan voor de rechtsbescherming van de burger. Een gemeenschappelijk kader voor een grensoverschrijdend openbaar lichaam in de zin van een supradecentraal, naar analogie van een supranationaal, openbaar lichaam met dito toezicht en rechtsbescherming is eveneens nog ver weg.<sup>110</sup> Overigens bestaan er (ten aanzien van de genoemde divergentie) uniformerende aspecten in deze richting, zoals de bevoegdheid van het Benelux-Gerechtshof inzake de uitleg van de Benelux-Overeenkomst. Hierop wordt ingegaan § 5.D.6.c. van dit hoofdstuk.

## 6. *Geschillenbeslechting en (uniforme) interpretatie*

### a. Geschillen tussen overheden

Ten aanzien van de geschillenoplossing zijn de artikelen 5, 6 en 7 Benelux-Overeenkomst van belang. Artikel 5 Benelux-Overeenkomst regelt de (gezamenlijke) aanwijzing van een ambtenaar grenscontacten. Hoewel deze zelf geen geschillen kan beslechten, kan hij wel voorstellen tot oplossing ervan doen. Hij kan de geschillen voorleggen aan de ingestelde Bijzondere Commissie ex artikel 6 Benelux-Overeenkomst. Die heeft o.a. tot taak onderzoek in te stellen naar onenigheden en geschillen, die met betrekking tot op de Benelux-Overeenkomst gebaseerde grensoverschrijdende samenwerking zijn gerezen, teneinde deze via een verzoeningsprocedure op te lossen en als dat niet lukt aan het Comité van Ministers voor te leggen. Het Comité van Ministers heeft, behalve een taak bij de geschillenoplossing, tevens de bevoegdheid bij beschikking nadere regels te geven omtrent de wijze van uitvoering van de Benelux-Overeenkomst (art. 8 Benelux-Overeen-

110. Zie nader: aanbeveling 9 in hoofdstuk 7.

komst), welke beschikkingen overigens geen verdergaande strekking kunnen hebben dan de in de Benelux-Overeenkomst vastgelegde regels. Blijkens de toelichting op artikel 6 Benelux-Overeenkomst gaat het om geschillen tussen de overheden onderling of tussen deze en de gemeenschappelijke openbare lichamen.<sup>111</sup> Daarbij is niet aangegeven of het om belangen- dan wel rechtsgeschillen gaat.<sup>112</sup> Daarbij is evenmin geregeld in hoeverre de beslissing van het Comité van Ministers ex artikel 7 Benelux-Overeenkomst, inzake de door de Bijzondere Commissie aan haar voorgelegde geschillen, in het kader van arbitrage geplaatst moet worden en als dat al het geval is of deze een definitief karakter kan of moet hebben. In het Benelux-Unieverdrag is ook niets bepaald omtrent een rol van het Comité van Ministers bij de oplossing van geschillen. In dit licht zal het Comité van Ministers slechts politieke oplossingen kunnen voorstellen. Naarmate de juridische binding groter wordt, is juist een goede geschillenregeling op zijn plaats. Enerzijds is met het ontbreken van een geschillenregeling in de Benelux-Overeenkomst natuurlijk niet zonder meer gezegd dat een geschillenregeling buiten de regeling van artikel 7 Benelux-Overeenkomst onmogelijk is.<sup>113</sup> De desbetreffende overheden kunnen in hun samenwerkingsregeling afspreken dat geschillen aan arbitrage worden onderwerpen. Dit dient dan wel volgens de regels van het nationale recht te gebeuren. Daarbij heeft arbitrage in beginsel slechts betrekking op civielrechtelijke (en voornamelijk vermogensrechtelijke) zaken.<sup>114</sup> Arbitrage tussen overheden in het kader van publiekrechtelijke bevoegdheden is niet altijd mogelijk. In Nederland is de mogelijkheid van arbitrage tussen overheden op basis van artikel 1020 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering niet uitgesloten. De overeenkomst tot arbitrage mag evenwel niet leiden tot de vaststelling van rechtsgevolgen die niet ter vrije beschikking van de partijen staan. Dit zal het geval zijn bij geschillen inzake overheidsbesluiten die voor derden rechten/verplichtingen in het leven roepen. Voor België geldt artikel 1676 Gerechtigelijk Wetboek. Met name lid 2 van dit artikel is van belang. Het luidt: "Buiten de publiekrechtelijke rechtspersoon kan ieder die bekwaam of bevoegd is om een dading aan te gaan, een overeenkomst tot arbitrage sluiten. De Staat kan een dergelijke overeenkomst sluiten wanneer een verdrag hem toestaat in arbitrage toe te stemmen." Een rechtsgang (al dan niet na arbitrage) is waarschijnlijk niet (altijd) uitgesloten.<sup>115</sup> In het licht van een niet sluitende geschillenregeling op basis van de Benelux-Overeenkomst (juncto het Benelux-Unieverdrag) is de gang naar de nationale rechter niet uitgesloten.<sup>116</sup> Het is de vraag of en hoe overheden elkaar in rechte kunnen aanspreken: Is een Nederlandse of Belgi-

111. Toelichting op de artikelen, a.w., p. 17. Mijns inziens kan het ook gaan om gemeenschappelijke organen.

112. Zie voor de afbakening tussen beide in Nederland, P.W.C. Akkermans, A.K. Koekkoek (red.), a.w., p. 1177. Vgl. C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht, 1990, p. 417.

113. Vgl. het Decreet van de Vlaamse Raad tot goedkeuring van de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, en de Bijlage, 23-12-1986, B.S. 20-3-1987. In artikel 2 van dit decreet is bepaald dat publiekrechtelijke rechtspersonen voor de toepassing van de in dit decreet bedoelde Overeenkomst een beroep kunnen doen op arbitrage.

114. Vgl. A.J. van den Berg, R. van Delden, H.J. Snijders, Arbitragerecht, 2e druk, 1992, p. 3.

115. De Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking bevat een regeling waarbij overheden vrijwillig overeen kunnen komen geschillen te onderwerpen aan arbitrage. Daarna(ast) is een eventuele rechtsgang evenwel nog mogelijk. Vgl. hoofdstuk 6 sub 4.4.6.1.

116. In de statuten voor het openbaar lichaam, zoals besproken in dit hoofdstuk § 5.D.2., is eveneens niet voorzien in een geschillenregeling.

sche rechter bevoegd en welke (1/2), en welk recht dient door de bevoegde rechter toegepast te worden (3)?

• Beslist de gewone rechter over geschillen tussen overheden?

De regels van het interne recht over de rechtsgang worden door de Benelux-Overeenkomst niet gewijzigd. In deze is van belang of de voor nationale bestuursgeschillen bevoegde rechter ook bevoegd is inzake bestuursgeschillen tussen Belgische en Nederlandse overheden. Voor geschillen tussen overheden zijn zowel in Nederland als België speciale procedures mogelijk. Het kan zijn dat niet de gewone burgerlijke rechter maar een administratieve rechter geroepen is te oordelen in bestuursgeschillen. De burgerlijke rechter in België beslist over geschillen over burgerlijke rechten (art. 92 Grondwet) en in Nederland over burgerlijke rechten en schuldvorderingen (art. 112 Grondwet).<sup>117</sup> Daarnaast bestaan er in Nederland en België aanvullende procedures inzake bestuursgeschillen. Zo bepaalt artikel 136 Nederlandse Grondwet: "De geschillen tussen openbare lichamen worden bij koninklijk besluit beslist, tenzij deze behoren tot de kennisneming van de rechterlijke macht of hun beslissing bij de wet aan anderen is opgedragen." Het gaat hier om een soort van publiekrechtelijke arbitrage in bestuursgeschillen tussen overheden.<sup>118</sup> In België is er ten aanzien van bevoegdheidsbetwistingen tussen overheden een equivalent op basis van artikel 12 Gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dit artikel luidt voor zover van belang: "De afdeling beslecht bij wijze van arresten de moeilijkheden betreffende de respectieve bevoegdheid van de provinciale en gemeentelijke overheden of van de openbare instellingen (...) Deze moeilijkheden mogen bij haar aanhangig worden gemaakt door ieder betrokken administratieve overheid." In het licht van de samenwerking in Nederland is b.v. artikel 28 Wet gemeenschappelijke regelingen van belang. Dit bepaalt: "Geschillen omtrent de toepassing in ruimste zin, van een regeling tussen besturen van deelnemende gemeenten of tussen besturen van een of meer deelnemende gemeenten en het bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan worden door gedeputeerde staten beslist, voor zover zij niet behoren tot die, vermeld in artikel 112, eerste lid van de Grondwet of tot die waarvan de beslissing krachtens artikel 112, tweede lid van de Grondwet is opgedragen hetzij aan de rechterlijke macht, hetzij aan gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren."<sup>119</sup> Voor andere dan gemeentelijke samenwerking bestaan er vergelijkbare bepalingen, namelijk de artikelen 42, 53, 75 en 85 Wet gemeenschappelijke regelingen, met dien verstande dat deze geschillen bij koninklijk besluit worden beslist.<sup>120</sup> Als de aard van het geschil burgerrechtelijk is, zal de gewone rechter in

117. Zie ook artikel 556 Gerechtelijk Wetboek en artikel 2 Wet op de Rechterlijke Organisatie.

118. Wetsontwerp eerste fase herziening rechterlijke organisatie, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22495, nr. 3. p. 52: "Dit betekent dat bestuursorganen in die gevallen (horizontale/zuivere bestuursgeschillen, RS) kunnen kiezen tussen een gang naar de civiele rechter of een gang naar de Kroon." Vgl. tevens het gestelde § 2.B.3 van dit hoofdstuk.

119. Over de functie van gedeputeerde staten in de geschillenbeslechting tussen de (organen van de) lagere overheden, zie: M.J.M. Schoonhoven, a.w., p. 268-269.

120. Overigens worden deze bepalingen op korte termijn geschrapt, zie noot 22 en 23 van dit hoofdstuk. Bij de aanhangige herziening van de rechterlijke organisatie in Nederland is beroep inzake bestuursbesluiten bij de (administratieve) rechter het uitgangspunt. Dit geldt in beginsel ook voor de zuivere bestuursgeschillen. Art. III Overgangsbepalingen bepaalt dat de rechtbank bevoegd wordt, indien in een wettelijk voorschrift beroep op de Kroon is opgesteld, Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie (voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie), a.w., Nader gewijzigd voorstel van wet, Eerste Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22495, nr. 310, p. 210. Evenwel lijkt in het licht van de Memorie van Toelichting bij een aantal bepalingen het vermelde uitgangspunt toch niet zonder meer te gelden (wordt vervolgd...)



Nederland zich in deze geschillen in beginsel derhalve bevoegd en ontvankelijk verklaren.<sup>121</sup> Gezien de formulering van artikel 12 van de Gecoördineerde wetten op de Raad van State zal dit mijns inziens in België niet anders zijn. Dit is zeker zo, gezien het feit dat de intercommunale samenwerking vooral privaatrechtelijk van karakter is. Behalve de rechtsgang in deze (zuivere) bestuursgeschillen, kunnen zowel de overheden in België als Nederland gebruik maken van het beroepsrecht dat iedere (rechtstreeks) belanghebbende heeft.

- Is de Nederlandse of de Belgische rechter bevoegd te beslissen over geschillen tussen overheden?

Anders dan de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking bevat de Benelux-Overeenkomst geen regeling, waarbij inzake geschillen tussen overheden de rechtsgang bepaald wordt volgens de regels van de zetel van de gedaagde overheid. De verdragsluitende partijen bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst hebben deze collisieregels opgenomen om te voorkomen dat buitenlandse gerechten overheden veroordelen tot een bepaald doen of nalaten. Een dergelijke collisieregels is te plaatsen in het licht van de mogelijkheid van een beroep door (een openbaar lichaam van) de staat voor een buitenlandse rechter op immuniteit.<sup>122</sup> Als men deze regel consequent doorvoert, impliceert deze, dat als de gedaagde overheid het gelijk aan haar zijde heeft en het de eisende partij is, die iets moet doen of nalaten, de gedaagde overheid op haar beurt bij de rechter van de eisende overheid moet opkomen. Deze regeling is niet expliciet in de Benelux-Overeenkomst opgenomen, maar zal wel van toepassing

#### 120. (...vervolg)

voor de zuivere bestuursgeschillen. Vgl. ook noot 118 van dit hoofdstuk.

In dit verband kan tevens nog gewezen worden op het feit dat in de Nieuwe gemeentewet geen regeling omtrent bestuursgeschillen is opgenomen à la het oude artikel 150 Gemeentewet. Dit laatste luidt: "De gemeentebesturen gedragen zich naar hetgeen in geschillen van bestuur, tussen gemeente en gemeente, of tussen gemeente en provincie, waterschap, veenschap of veenpolder gerezen, door Ons (= Kroon, RS) wordt beslist."

In dit verband kan ook nog gewezen worden op de uitsluiting van de zuivere bestuursgeschillen op basis van artikel 1 Tijdelijke wet Kroongeschillen. Zie hierover: J.B.J.M ten Berge, M.C. Burkens, P.J.J. van Buuren, *De Tijdelijke wet Kroongeschillen*, 1987, p. 56-75.

121. Vgl. HR 23-6-1989, AB 1989, 551 (GCN/Nieuwegein) en HR 5-2-1993, Rechtspraak van de Week 1993, 47 (Rotterdam/Staat). Zie ook: Th.L. Bellekom et al., a.w., p. 242.

Overigens is tegen een beslissing van gedputeerde staten op basis van artikel 28 Wet gemeenschappelijke regelingen een rechtsgang mogelijk. Zo merkte de Afdeling Rechtspraak een besluit van gedputeerde staten op basis van artikel 28 Wet gemeenschappelijke regelingen, inhoudende de gegrondverklaring van een beroep van een gemeente inzake een uittredingssom, aan als een beschikking, ARRS, 12-8-1993, nr. R03.89.3622. Vgl. ook noot 46 in hoofdstuk 4.

122. Het gaat hier te ver dieper op de problematiek van de immuniteiten in te gaan. Ik wil volstaan met een verwijzing naar artikel 27 lid 2 van de Europese Overeenkomst inzake de immuniteit van Staten, Bazel 16-5-1972, Trb. 1973, nr. 3, 43 (Voor Nederland in werking getreden 22-5-1985, Trb. 1985, nr. 38), waarin ten aanzien van (de publiekrechtelijke macht van) b.v. decentrale overheden in dit verband is bepaald: "2. Proceedings may be instituted against any entity referred to in paragraph 1 (any legal entity of a Contracting State which is distinct therefrom and is capable of suing or being sued, even if that entity has been entrusted with public functions, RS) before the courts of another Contracting State in the same manner as against a private person; however, the courts may not entertain proceedings in respect of acts performed by the entity in the exercise of sovereign authority (acta jure imperii)." Over immuniteiten, zie b.v.: ILA, Report of the sixty-fourth Conference, 1991, p. 393 e.v.

zijn. Het gaat hier immers om een in het algemeen gehanteerde volkenrechtelijke regel inzake publiekrechtelijke geschillen tussen overheden uit verschillende landen. Tenzij er door staten afwijkende afspraken zijn gemaakt, wordt de eigen rechter in dit soort geschillen alleen maar geacht iets te beslissen voor zijn eigen overheid. Daar waar sprake is van handelen door overheden, als waren zij particulieren, gaat deze regel niet op.<sup>123</sup>

• Welk recht zal de bevoegde rechter toepassen?

In privaatrechtelijke geschillen wordt het toepasselijk recht bepaald aan de hand van een aantal aanknopingsfactoren. Publiekrechtelijke geschillen tussen decentrale overheden in het kader van de publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking zijn tot nu toe niet dan wel nauwelijks voorgekomen. Indien de grensoverschrijdende samenwerking op basis van de Benelux-Overeenkomst van de grond komt, kunnen zich dergelijke geschillen vaker gaan voordoen. Het is de vraag in hoeverre hetgeen in het (Nederlands en Belgisch) internationaal privaatrecht gebruikelijk is ten aanzien van het bepalen van het toepasselijk privaatrecht toepasbaar is op publiekrechtelijke geschillen.<sup>124</sup> Omdat op dit moment hierover alleen maar gespeculeerd kan worden, zal in voorkomende gevallen bekeken moeten worden welk publiekrecht toepasselijk is inzake publiekrechtelijke geschillen.<sup>125</sup> In het licht van de samenwerking op basis van de Benelux-Overeenkomst en de problematiek van de vorige paragraaf zal het mijns inziens vooral zo zijn, dat ten aanzien van een Belgische overheid de Belgische rechter Belgisch recht en ten aanzien van de Nederlandse overheid de Nederlandse rechter Nederlands recht zal toepassen. De rechter zal geen oordeel geven over het publiekrecht van de overheid over de grens. In § 5.D.6.c. van dit hoofdstuk wordt aangegeven in hoeverre, als het om de interpretatie van de Benelux-Overeenkomst gaat, het Benelux-Gerechtshof hier wellicht een verlossend woord kan spreken.

#### b. Geschillen tussen overheden en burgers

Hier kunnen dezelfde drie vragen als in de vorige paragraaf gesteld worden. Voor de antwoorden op de vragen betreffende de bevoegdheid van de Nederlandse dan wel Belgische rechter alsmede het toe te passen recht in het kader van het openbaar lichaam is artikel 3 lid 3 Benelux-Overeenkomst van belang. Dit artikel wijst het toepasselijke recht en daarmee mijns inziens ook de bevoegde rechter aan ten aanzien van geschillen tussen het openbaar lichaam en burgers. De toelichting op dit artikel luidt: "Om te voorkomen dat de rechtsonderhorige natuurlijke of rechtspersoon bij een geschil tussen hem zelf en een aan gene zijde van de grens gelegen openbaar lichaam genoodzaakt zou zijn voor een rechter van het ander land te procederen, is bepaald dat de rechtsbetrekkingen in dat geval worden beheerst door het recht dat van toepassing zou zijn geweest indien het openbaar lichaam niet was ingesteld. In het merendeel der gevallen zal dit het recht

123. Zie over de immuniteit van de staat met betrekking tot de rechtspraak in een andere staat: P.H. Kooijmans, a.w., p. 67-69.

124. Hier is geen sprake van semipubliekrecht. Vgl. L. Strikwerda, Inleiding tot het Nederlandse internationaal privaatrecht, 3e druk, 1992, p. 86 e.v.

125. U. Beyerlin, Rechtsprobleme (...), a.w., p. 387 e.v. spreekt hier van transnationaal publiekrecht.

van de woonplaats of vestiging van de rechtsonderhorigen zijn."<sup>126</sup> In § 5.D.5. van dit hoofdstuk is reeds ingegaan op het feit dat de verwijzingsregel inzake het toepasselijke recht bij geschillen tussen burgers en het openbaar lichaam kan leiden tot gelijktijdige procedures van burgers in België en burgers in Nederland. Hier is van belang of van een absolute verwijzingsregel wordt uitgegaan. Zo is een dergelijke verwijzingsregel niet tevens opgenomen voor geschillen tussen burgers en het gemeenschappelijk orgaan of burgers en overheden inzake administratieve afspraken. Het ligt ook in die gevallen voor de hand dat de burger bij zijn eigen rechter terecht komt en de rechter aansluiting zoekt bij artikel 3 lid 3 Benelux-Overeenkomst. Het zal zo zijn, dat als een Belgische burger bij de Nederlandse rechter tegen een eenzijdig overheidsbesluit van in een Nederland gevestigd openbaar lichaam (of gemeenschappelijk orgaan) opkomt, de Nederlandse rechter zich onbevoegd zal verklaren en zal verwijzen naar de Belgische rechter (vice versa). Bij een privaatrechtelijke rechtshandeling tussen het in het buitenland gevestigd openbaar lichaam en de burger zal dit anders kunnen zijn. Een onbevoegdverklaring zal er ook zijn, als de burger (als eiser of gedaagde) bij zijn eigen rechter terecht komt en deze de buitenlandse overheid - zie ook de vorige paragraaf - tot iets publiekrechtelijks zou moeten verplichten. In dat geval zal de burger wel naar de buitenlandse rechter moeten gaan. Dit zal zich voor kunnen doen bij de al dan niet uitvoering van administratieve afspraken. Hier kan b.v. gewezen worden op het bij de afgifte van een milieuvergunning door de ene buitenlandse overheid naast zich neerleggen van een administratieve afspraak met een andere overheid. De burger zal hiertegen in de buitenlandse milieuvergunningprocedure dienen op te komen. Bij het aangaan tussen overheden van de drie vormen van samenwerking kan er eventueel een rechtsgang zijn. In dat geval ligt het voor de hand dat de burger bij de nationale rechter van zijn deelnemende overheid terecht komt.

In dit verband kan nog gewezen worden op de al dan niet toepasselijkheid van het EEG-Executieverdrag (hierna: EEX-Verdrag).<sup>127</sup> Dit verdrag bevat regels inzake de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken met een internationaal karakter. De toepasselijkheid van het EEX-Verdrag brengt de mogelijkheid van een beroep op de buitenlandse rechter en effectuering van een buitenlandse uitspraak met zich mee. In geschillen tussen overheden en burgers is de toepasselijkheid van het EEX-Verdrag evenwel niet snel aan de orde. Artikel 1 EEX-Verdrag verklaart het verdrag niet van toepassing op de staat en bepaalt dat het verdrag niet administratiefrechtelijke zaken omvat. Het Hof van Justitie van de EG heeft in deze beslist dat vorderingen van de staat bij handelen krachtens overheidsbevoegdheid niet onder de werking van het EEX-Verdrag vallen.<sup>128</sup> Het is de vraag of de kwalificatie van een

126. Toelichting op de artikelen, a.w., p. 13.

127. Verdrag betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, Brussel, 27-9-1968, Trb. 1969 nr. 101, laatstelijk gewijzigd 25-10-1982, Trb. 1983 nr. 24. Hierbij kan ook nog gewezen worden op het Nederlands-Belgisch Executieverdrag van 1925 (Nederlandse Wetgeving, VIB, Verdragen, nr. 5) en het Nederlands-Duits Executieverdrag van 1962 (Nederlandse Wetgeving, VIB, Verdragen, nr. 15). Deze laatste twee verdragen bevatten, in tegenstelling tot het EEX-Verdrag, ook regels betreffende de tenuitvoerlegging van arbitrale vonnissen. Overigens is voor arbitrage ook het Verdrag van New York van 1958 (Trb. 1958 nr. 145, Trb. 1959 nr. 58) van belang. Zoals gezegd gaat het ook bij arbitrage om burgerlijke en handelsgeschillen.

128. Rüffler, HvJEG 16-12-1980, zaak 814/79, NJ 1982, 97. Zie ook NJ 1982, 95, 96 en 98.

geschil als burgerlijke- c.q. handelszaak eerder aangenomen zal worden bij een vordering van een burger jegens de overheid. In het kader van de letterlijke bewoordingen van artikel 1 EEX-Verdrag alsmede de genoemde uitspraak van het Hof van Justitie zal hiervoor in ieder geval niet al te veel ruimte bestaan.

Ten aanzien van de vraag welke rechter, de gewone of de administratieve, bevoegd is, kan het volgende opgemerkt worden. In burgerrechtelijke zaken (denk aan: acties uit onrechtmatige daad) zal uiteraard de burgerlijke rechter veelal bevoegd zijn. In het kader van publiekrechtelijke overheidsbesluiten, b.v. inzake milieuvergunningen en besluiten in het kader van de ruimtelijke ordening, zijn er zowel in België als in Nederland administratieve rechters bevoegd, in beide landen in beginsel de met rechtspraak belaste afdelingen van de Raad van State.<sup>129</sup>

Resumerend kan gesteld worden dat het toch vooral zo zal zijn, dat de burger bij zijn eigen (burgerlijke of administratieve) rechter terecht zal komen en deze rechter eigenlijk genoeg heeft aan het toepassen van het eigen privaats/publiekrecht van de burger om het conflict te beslechten. Dit zal wel, zoals aangegeven in § 5.D.5 van dit hoofdstuk, tot divergentie kunnen leiden in rechterlijke uitspraken.

### c. Uniforme interpretatie van de Benelux-Overeenkomst

Vanwege de toepasselijkheid van beide rechtsstelsels zal het kunnen voorkomen, dat de Belgische en Nederlandse rechter onafhankelijk van elkaar geschillen gaan beslechten. Daardoor ligt divergerende interpretatie van de Benelux-Overeenkomst voor de hand. De belangrijkste instantie bij de (uniforme) interpretatie van de Benelux-Overeenkomst en de daarop gebaseerde beschikkingen van het Comité van Ministers is het Benelux-Gerechtshof. In artikel 10 van de Benelux-Overeenkomst is bepaald dat de Benelux-Overeenkomst en de daarop gebaseerde beschikkingen aangewezen zijn als gemeenschappelijke rechtsregels voor de toepassing van de hoofdstukken III en IV van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof (hierna: Statuut Benelux-Gerechtshof).<sup>130</sup> Op de relevante bepalingen van dit verdrag wordt thans ingegaan.

Artikel 1 lid 2 Statuut Benelux-Gerechtshof regelt het doel van het Benelux-Gerechtshof<sup>131</sup>: "Het Hof heeft tot taak de gelijkheid te bevorderen bij de toepassing van rechtsregels, welke gemeen zijn:

- a) aan de drie Benelux-landen en welke zijn aangewezen:
  - hetzij bij verdrag;

129. In verband met de op handen zijnde reorganisatie van de rechterlijke macht in Nederland verandert er ten aanzien van de administratieve rechtspraak op korte termijn het een en ander. De Raad van State zal als (hogere) beroepsinstantie (Afdeling bestuursrechtspraak) in administratiefrechtelijke zaken blijven bestaan. Voor een aantal zaken, overigens niet milieu- en ruimtelijke ordeningszaken, komen er administratieve kamers bij het gerecht in eerste aanleg. Een verdere bespreking van de bevoegde rechters in Nederland en België, hun wijze van toetsing e.d., gaat het kader van dit proefschrift te buiten. Zie o.a. ook: de noten 45 en 49 in hoofdstuk 4 alsmede noot 23, 118 en 120 van dit hoofdstuk.

130. Verdrag van 31 maart 1965, Trb. 1965. nr. 71, in werking getreden op 1-1-1974, Trb. 1973. nr. 173.

131. Deze bepaling is gewijzigd bij Protocol van 10-6-1981, Trb. 1981. nr. 159, in werking getreden op 1-11-1984, Trb. 1984. nr. 130.

hetzij bij beschikking van het krachtens het Verdrag van 3 februari 1958 tot instelling van de Benelux Economische Unie ingestelde Comité van Ministers.<sup>132</sup>

- b) aan twee der Beneluxlanden en welke zijn aangewezen bij een tussen die twee landen in werking getreden verdrag, ondertekend door de drie Beneluxlanden."

Hoofdstuk III heeft betrekking op de rechtspraak. Nationale rechtscolleges, alvorens uitspraak te doen, kunnen en in bepaalde gevallen moeten de uitleg van het Hof vragen. Op basis van artikel 6 lid 1 Statuut Benelux-Gerechtshof neemt het Hof kennis van vragen betreffende de uitleg van rechtsregels, aangewezen krachtens artikel 1 Statuut Benelux-Gerechtshof, die zijn gerezen in zaken aanhangig bij een rechtscollege van één van de drie landen. Het bepaalde in artikel 6 lid 2 en 3 Statuut Benelux-Gerechtshof is hier vooral van belang. Lid 2 bepaalt: "Wanneer blijkt, dat een uitspraak in een voor een nationaal rechtscollege aanhangige zaak medebrengt de beantwoording van een vraag van uitleg van een krachtens artikel 1 aangewezen rechtsregel, kan dat rechtscollege, indien het van mening is dat een beslissing op dit punt noodzakelijk is om vonnis te kunnen wijzen, ook amtsshalve zijn definitieve uitspraak opschorten teneinde een beslissing van het Beneluxhof over de vraag van uitleg uit te lokken"; Lid 3 bepaalt: "Indien aan de voorwaarden, omschreven in het voorgaande lid is voldaan, is een nationaal rechtscollege, tegen de uitspraken waarvan krachtens het nationale recht geen beroep kan worden ingesteld, verplicht de vraag van uitleg aan het Beneluxhof voor te leggen." In artikel 2 lid 4 Statuut Benelux-Gerechtshof zijn de gevallen aangegeven waarin niet gevraagd wordt om een prejudiciële beslissing: 'indien het rechtscollege van oordeel is, dat er redelijkerwijze geen twijfel bestaat omtrent de oplossing van de gerezen vraag van uitleg, indien de zaak geen uitstel gedooft en indien de zaak overeenkomt met een uitspraak respectievelijk advies van het Benelux-Gerechtshof eerder gedaan.' De nationale rechters zijn gebonden aan de uitspraak van het Benelux-Gerechtshof, dat slechts een beslissing geeft over de voorgelegde vraag van uitleg (art. 7 Statuut Benelux-Gerechtshof).

Hoofdstuk IV heeft betrekking op adviezen. In artikel 10 Statuut Benelux-Gerechtshof is bepaald, dat elk van de drie regeringen het Hof kan verzoeken bij wege van advies zijn oordeel te geven over de uitleg van een krachtens artikel 1 Statuut-Benelux-Gerechtshof aangewezen rechtsregel.

Van het stelsel van prejudiciële beslissingen zullen belangrijke impulsen kunnen uitgaan voor een uniforme uitleg van de Benelux-Overeenkomst. Daarbij dient opgemerkt te worden, dat dit stelsel vooral pas in beeld komt als aspecten van samenwerking in rechte (zo te zeggen: achteraf) ter beoordeling staan. Zo er al ten aanzien van het aangaan van de samenwerking door de overheden een rechtsgang voor de burger mogelijk is, zal die burger veelal pas in actie komen tegen besluitvorming van b.v. het openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan. Toepassing ervan is ook aangewezen bij geschillen in rechte tussen samenwerkende overheden onderling en tussen overheden en het openbaar lichaam respectievelijk het gemeenschappelijk orgaan. In de fase van toezicht en controle door het (hogere) bestuur (zo te zeggen: vooraf) speelt het Benelux-Gerechtshof geen rol, tenzij de toezichtsbesluiten in rechte worden getoetst. Ten aanzien van arbitrage geldt hetzelfde.

132. Zo zijn bij Protocol van 29-4-1969, Trb. 1969. nr. 127, in werking getreden 1-1-1974 Trb. 1973. nr. 175, een aantal reeds geldende Benelux-verdragen als gemeenschappelijke rechtsregels aangewezen. Bij Protocol van 11 mei 1974, Trb. 1977. nr. 93, in werking getreden 1-8-1982. Trb. 1982, nr. 124, zijn naast enkele verdragen eveneens een aantal beschikkingen van het Comité van Ministers als gemeenschappelijke rechtsregels aangewezen.

## 7. Benelux-Overeenkomst en de bepalingen in de Belgische Grondwet inzake externe betrekkingen en verdragssluiting

### a. Inleiding

In het kader van de goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst is in België de mogelijke strijd ervan met enkele Belgische grondwetsbepalingen inzake externe betrekkingen en in het bijzonder het sluiten van verdragen aan de orde geweest. De Raad van State acht(te) belangrijke bepalingen van de Benelux-Overeenkomst in strijd met de Belgische Grondwet. Vooral hierop in § 5.D.7.c. wordt ingegaan, wordt eerst het algemeen (grondwet)wettelijk kader in deze aangegeven. Bedacht moet worden, dat het daarbij om bepalingen van de Grondwet en de Bijzondere wet gaat, zoals die luiden ten tijde van de goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst (§ 5.D.7.b.) Inmiddels is in mei 1993 de Belgische Grondwet en de Bijzondere wet gewijzigd wat betreft de internationale betrekkingen en verdragssluiting. Op die wijziging wordt kort ingegaan (§ 5.D.7.d.).

### b. De bepalingen in de Belgische Grondwet inzake externe betrekkingen en verdragssluiting

Voor de Staat golden ten tijde van de goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst:

- Artikel 25bis Grondwet: "De uitoefening van bepaalde machten kan door een verdrag of door een wet worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen." <sup>133</sup>
- Artikel 68 Grondwet: "De koning voert het bevel over land- en zeemacht, verklaart de oorlog, sluit de vredesverdragen, de verdragen van bondgenootschappen de handelsverdragen. Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers, zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen.

De handelsverdragen en de verdragen die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkregen.

Geen afstand, geen ruiling, geen toevoeging van grondgebied kan plaats hebben dan krachtens wet. In geen geval kunnen de geheime artikelen van een verdrag de openbare artikelen teniet doen." <sup>134</sup>

Voor de Franse en Vlaamse Gemeenschapsraad golden ten tijde van de goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst:

- Artikel 59bis § 2 Grondwet: "De Gemeenschapsraden regelen ieder wat hem betreft, bij decreet: 3. de samenwerking tussen de Gemeenschappen, alsook de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden bedoeld in 1 en 2 van deze paragraaf" (dit is: culturele aangelegenheden en bepaalde onderwijsaangelegenheden, RS).

133. Vgl. artikel 92 Nederlandse Grondwet, dat bepaalt: "Met inachtneming, zo nodig, van het bepaalde in artikel 91, derde lid, kunnen bij of krachtens verdrag aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak worden opgedragen."

134. Vgl. artikel 90 van de Nederlandse Grondwet, dat bepaalt, "De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde".

- Artikel 59bis § 2bis Grondwet: "De Gemeenschapsraden regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet de persoonsgebonden aangelegenheden, alsook voor deze aangelegenheden, de samenwerking tussen de Gemeenschappen en de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen."
- Artikel 16 Bijzondere wet: "§ 1: Instemming met verdragen of akkoorden betreffende de samenwerking in de aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2 1° en 2° en § 2bis van de Grondwet en in de artikelen 4 en 5 van deze wet, wordt verleend door de Vlaamse Raad, de Franse Gemeenschapsraad of door beide Raden indien zij er beide bij betrokken zijn";  
§ 2: De in § 1 bedoelde verdragen worden bij de bevoegde Raad ingediend door de Gemeenschapsexecutive."<sup>135</sup>
- Artikel 81 Bijzondere wet: "In de aangelegenheden waarvoor de Raad bevoegd is, wordt zijn Executieve betrokken bij onderhandelingen over de internationale akkoorden, doch blijft de Koning de enige gesprekspartner op het internationale vlak met inachtneming van artikel 68 van de Grondwet."<sup>136</sup>

In de praktijk kwam het er (ten tijde van de goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst) op neer, dat het sluiten van de verdragen inzake communautaire aangelegenheden bij de Koning berustte, terwijl de instemming ermee een zaak van (naast het nationale parlement) de Gemeenschapsraad was en de Gemeenschapsexecutieve bij de onderhandelingen werd betrokken.<sup>137</sup> Het laatste woord lag ten tijde van de goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst uiteindelijk (nog) op nationaal niveau.<sup>138</sup> De uitvoering van verdragen was, binnen het kader van de materiële bevoegdheidsverdeling, een zaak van de Gemeenschappen en zeker ook de Gewesten.<sup>139</sup>

#### c. De Benelux-Overeenkomst en de bepalingen in de Belgische Grondwet inzake externe betrekkingen en verdragssluiting

België heeft evenals Nederland de Benelux-Overeenkomst ondertekend onder het voorbehoud van goedkeuring. In Nederland heeft stilzwijgende goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst plaatsgevonden. Bij de bij de Benelux-Overeenkomst behorende Toelich-

135. Hoewel hier niet wordt ingegaan op de Duitstalige Gemeenschap gold ten tijde van de goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst voor deze een identieke mogelijkheid op basis van artikel 4 Wet van 31-12-1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap (B.S. 18-1-1984) juncto artikel 59ter § 2 4° Grondwet juncto artikel 4 en 5 Bijzondere wet.

136. Deze bepaling werd, in de praktijk, niet alleen toegepast ten aanzien van de Gemeenschappen, maar ook de Gewesten.

137. Zie b.v.: Nota van de Regering over de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten inzake internationale betrekkingen, in: A. Alen, J. Dujardin, Casebook Grondwettelijk Recht, a.w., p. 449. Hierin wordt eveneens gesteld, dat een en ander voor het sluiten van verdragen geldt en dit de gemeenschappen niet belet "activiteiten te ontwikkelen 'in hun hoedanigheid van publiekrechtelijke rechtspersonen', op voorwaarde dat de prerogatieven van de Koning worden gerespecteerd." Zie over de coördinatie der internationale betrekkingen: TBP 1991/1, p. 25-27.

138. In het kader van de goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst is door de Raad van State hieromtrent (nog eens) gesteld: "Un traité approuvé par un Conseil de Communauté ne peut donc entrer ou demeurer en vigueur que si le Gouvernement le souhaite. Dans le cas d'une politique étrangère menée dans le cadre de traités, les institutions communautaires demeurent donc actuellement soumises à la volonté politique des institutions nationales.", Advies van de Raad van State van 25-5-1988, p. 12 (zie noot 141 van dit hoofdstuk).

139. Zie b.v. Décret 14-12-1989 permettant à l'Exécutif régional wallon de prendre toutes les mesures que requiert l'application ou la mise en oeuvre des Traités et Convention internationaux en matière de Chasse, Pêche, Protection des oiseaux et Conservation de la Nature (M.B. 14-2-1990).

tende Nota is de bedoeling van de Benelux-Overeenkomst nog eens onder woorden gebracht. Deze bedoeling komt overeen met die van de verdragspartijen, zoals blijkend uit de tekst van de Benelux-Overeenkomst en de hierbij behorende gemeenschappelijke toelichting. In België heeft de Benelux-Overeenkomst uitdrukkelijke instemming van de Senaat en de Kamer van Volksvertegenwoordigers gekregen. Daarnaast is de Benelux-Overeenkomst goedgekeurd door de Raad van de Vlaamse, Franse en Duitstalige Gemeenschap. Aan de goedkeuring (door het Belgische parlement c.q. de Gemeenschapsraden) zijn geen voorbehouden verbonden. In dat verband wordt voorop gesteld dat de Benelux-Overeenkomst, volkenrechtelijk, integraal zijn bedoelde uitwerking moet hebben. Dit volgt uit artikel 31 WVV, waarin de interpretatie van verdragen geregeld is.<sup>140</sup> Men dient zich wel te realiseren dat in België de Benelux-Overeenkomst ter goedkeuring aan het nationale parlement is aangeboden met een qua strekking van de verdragstekst afwijkend advies van de Raad van State. De Belgische regering heeft, naar aanleiding van dit advies van de Raad van State, de reikwijdte van de samenwerkingsmogelijkheden, zoals aangegeven in de tekst van alsmede de gemeenschappelijke toelichting bij de Benelux-Overeenkomst, in twijfel getrokken. De Raad van State acht(te) enkele vormen van samenwerking op basis van de Benelux-Overeenkomst in strijd met de Belgische Grondwet. Ook de goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst door de Vlaamse en Franse Gemeenschapsraad ging gepaard met een vergelijkbaar negatief advies van de Raad van State. Het nationale parlement en de Gemeenschapsraden hebben de respectievelijke adviezen van de Raad van State naast zich neergelegd. Hoewel deze adviezen niet afdoen aan de juridische (volkenrechtelijke) reikwijdte van de Benelux-Overeenkomst,<sup>141</sup> kunnen deze vanwege de hierin aangegeven mogelijke ongrondwettigheid van in ieder geval het in te stellen openbaar lichaam en de administratieve afspraken op zijn minst een hindernis vormen bij de praktische uitvoering van de Benelux-Overeenkomst in de nationale rechtsorde. Zo dienen in België besluiten van administratieve overheden te worden getoetst op hun overeenstemming met de (Grond)wet door de gewone en administratieve rechter.<sup>142</sup> Bij geschillen inzake besluiten van decentrale overheden in het kader van grensoverschrijdende samenwerking zal de Afdeling Administratie van de Raad van State (en ook de gewone rechter) het advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State niet zonder meer terzijde leggen.<sup>143</sup> Het niet terzijde leggen zal, conform het advies, betekenen dat een openbaar lichaam c.q. administratieve afspraak (waarbij overheden en burgers bindende bevoegdheden in het geding zijn) niet door de decentrale overheden in het leven kan worden geroepen, maar slechts middels een verdrag kan geschieden. Dit zal belemmerend werken voor de decentrale grensoverschrijdende samenwerking, omdat een verdrag een veel te zwaar en weinig flexibel instrument is voor de regeling van de grensoverschrijdende problemen van decentrale overheden.

140. Vgl. hoofdstuk 2 § 3. Eventueel kan nog gewezen worden op artikel 10 WVV dat, voor zover hier van belang, bepaalt dat na ondertekening de verdragstekst in beginsel vaststaat.

141. In dit licht bezien zal er, mijns inziens, geen sprake zijn van een onmiskenbare strijdigheid zoals bedoeld in artikel 46 WVV. Vgl. hiervoor hoofdstuk 2 § 3. Zie ook de vorige noot.

142. Hier kan gewezen worden op artikel 107 Grondwet, artikel 584 Gerechtelijk Wetboek, artikel 1382 e.v. Burgerlijk Wetboek, artikel 14 en artikel 17 Gecoördineerde wetten op de Raad van State.

143. Voor de mogelijke rol van het Arbitragehof in deze, zie: J. Velu, a.w., o.a. p. 482.



In verband met het vorenstaande maar ook vanwege het belang voor het onderwerp van de decentrale grensoverschrijdende samenwerking in zijn algemeen, worden de belangrijkste passages uit de beide adviezen van de Raad van State hier weergegeven.<sup>144</sup> Hierop zal van mijn kant een kort commentaar gegeven worden. Overigens is het advies van 25-5-1988 mijns inziens duidelijker en vult het dat van 16-6-1987 aan. Om die reden wordt met name op het eerst genoemde ingegaan. Dat gebeurt aan de hand van de betreffende samenwerkingsvormen.

# • Openbaar lichaam

Door de Raad van State is bezwaar gemaakt tegen de overdracht van bevoegdheden van regeling en bestuur aan een openbaar lichaam:

"Conformément à l'article 25bis de la Constitution, seuls des pouvoirs déterminés, c'est à dire bien définis, peuvent être attribués par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public. Dans son avis du 16-7-1987, le Conseil d'Etat a, à cet égard, estimé notamment ce qui suit: Le transfert de compétences s'écarte ici des prévisions de l'article 25bis de la Constitution sur quatre points:

1° Il n'est réalisé par un traité ou par une loi. Il résulte de la seule volonté d'une collectivité ou d'une autorité territoriale qui participe à la création de l'organisation public de coopération transfrontalière.

2° Le transfert des compétences ne port pas sur l'exercice de pouvoirs déterminés mais sur l'exercice de n'importe quelle attribution (et même, à la limite, de toute les attributions) revenant à la collectivité ou à l'autorité territoriale.

3° Le transfert de compétences ne se fait pas au profit d'institutions de droit international public que la Convention énumérerait de manière limitative.

4° ... (sans intérêt en l'espèce) ..." <sup>145</sup>

Blijkens de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp tot goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst komt het standpunt van de Belgische regering overeen met dat van de Raad van State:

"De Belgische publiekrechtelijke personen kunnen aan het openbaar lichaam geen bevoegdheden overdragen, waardoor dit openbaar lichaam in staat zou worden gesteld juridisch verbindende beslissingen te nemen ten opzichte van de geadministreerden die ressorteren onder deze publiekrechtelijke rechtspersonen." <sup>146</sup>

De bedoeling van de verdragspartijen is geweest grensoverschrijdende samenwerking in de vorm van een openbaar lichaam, met bevoegdheden tot regelgeving en bestuur, mogelijk te maken zonder het sluiten van aanvullende verdragen. De interpretatie van de Raad van State en de Belgische regering komt daarmee in strijd met artikel 3 lid 1 en 3 Benelux-Overeenkomst en de gemeenschappelijke Toelichting hierop. In dit artikel is expliciet aangegeven dat het openbaar lichaam over bevoegdheden van regeling en bestuur kan beschikken. Deze interpretatie van de Raad van State brengt met zich mee, dat de Benelux-Overeenkomst überhaupt geen juridische waarde heeft. Met een dergelijke uitleg van de Benelux-Overeenkomst wordt niets meer toegevoegd aan hetgeen reeds op basis van de European Outline Convention mogelijk werd geacht. Als de oprichting van een openbaar lichaam al mogelijk blijft, kan het geen besluiten nemen, die de overheden (aldus de Raad van State) of derden (aldus de Raad van State en de

144. Het gaat hier om: Advies van de Raad van State d.d. 16-6-1987, Gedr. St., Senaat, 651/1, 1988-1989, p. 12-18; Advies van de Raad van State d.d. 25-5-1988, Stukken van de Franse Gemeenschapsraad, 149/1, 1989-1990, p. 11-15. Bij het laatste gaat het voornamelijk om een vertaling van het advies dat door de Vlaamse Raad was gevraagd. Hier wordt uitgegaan van de Franstalige versie.

145. Advies van de Raad van State van 25-5-1988, a.w., p. 14.

146. MvT bij het wetsontwerp tot goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst, Gedr. St., Senaat, 1988-1989, 651/1, p. 4.

Belgische regering) binden. Een openbaar lichaam zal dan niet veel meer dan een forum-functie, in het gunstigste geval privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid bezittend, kunnen vervullen. Die samenwerking is ook zonder de Benelux-Overeenkomst al mogelijk. De Raad van State is van mening, dat er een intermediair ontbreekt, namelijk een verdrag gesloten *door* de Koning en goedgekeurd door het parlement, dat een internationaalrechtelijke organisatie opricht met nauwkeurig omschreven bevoegdheden. Dat verdrag zou behalve het territoire van de instelling alle noodzakelijke regels betreffende de samenstelling, de organisatie, de financiering, de uittreding en toetreding van overheden moeten regelen. De Raad van State gaat zelfs zo ver, dat aan internationale instellingen bestaande uit decentrale overheden 'sociétés internationales de droit public' privileges en immuniteiten toegekend kunnen worden.<sup>147</sup> Hetgeen de Raad van State opmerkt, gaat op wat betreft de overdracht van bevoegdheden aan internationale instellingen. Voorzover ik heb kunnen nagaan is er echter nergens enige aanwijzing te vinden voor het feit dat de oprichting van een openbaar lichaam voor grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden gelijk gesteld moet (kan) worden met het oprichten van een volkenrechtelijke instelling voor internationale samenwerking tussen staten.<sup>148</sup> Voor dat laatste is artikel 25bis van de Belgische Grondwet geschreven. De op bijna alle fronten aanwezig zijnde verwijzing in de Benelux-Overeenkomst - in deze wordt verwezen naar de opsomming in § 5.D.3 van dit hoofdstuk - naar het interne recht, is juist een belangrijke indicatie dat de samenwerkingsverbanden niet als internationaal laat staan supranationaal zijn te beschouwen.

De Raad van State gaat voorbij aan het feit dat de Benelux-Overeenkomst, gesloten door de Koning en goedgekeurd door het parlement, rechtstreeks rechten en plichten voor decentrale overheden in het leven roept.

Evenals in Nederland geldt in België, dat rechtstreeks werkende bepalingen van verdragen voorgaan op de (ermee strijdige) (Grond)wet. Weliswaar wordt hierbij de rechtstreekse werking van verdragen vooral ten opzichte van (bepaalde) burgers gehanteerd. Evenwel kan niet worden ingezien waarom dit niet eveneens voor decentrale overheden kan gelden. Waar het op aankomt is, dat de verdragsluitende staten niet slechts wederzijdse betrekkingen tussen de staten hebben willen regelen, maar directe rechtsgevolgen voor anderen in het leven hebben willen roepen. Voor de Benelux-Overeenkomst zijn dat de daarin genoemde decentrale overheden. Bovendien kunnen burgers rechtstreeks rechten en plichten ontleen aan hetgeen geregeld is in de Benelux-Overeenkomst, op het moment dat de decentrale overheden overeenkomsten op basis van de Benelux-Overeenkomst zijn aangaan. De rechtstreekse werking impliceert dat, zelfs als er sprake zou zijn van strijd van de Benelux-Overeenkomst met de Belgische Grondwet, de Belgische Grondwet niet toegepast zou kunnen worden.<sup>149</sup> Integendeel, de betreffende be-

147. Advies van de Raad van State van 25-5-1988, a.w., p. 14 en 15 § 5.B.4 en § 5.B.5.

148. Vgl. de opmerking van de Franse Gemeenschapsministerin het kader van de goedkeuring door de Franse Gemeenschapsraad, Conseil de la Communauté Française, 149/2, 1989-1990, p. 3: "le ministre considère qu'on peut objecter que les organismes transfrontaliers dont il s'agit ne sauraient par définition être considérés comme relevant du droit international public, des lors qu'ils sont exclusivement créés par des autorités locales."

149. Vgl. het gestelde in § 3 in hoofdstuk 3 met betrekking tot de rechtstreekse werking van internationaal recht in België.

palingen van de Grondwet dienen, omdat het parlement bewust hieraan voorbij is gegaan, ten faveure van de rechtstreeks werkende Benelux-Overeenkomst buiten toepassing te worden gelaten.

• Administratieve afspraak

De Belgische Raad van State legt hier verband met de internationale administratieve akkoorden:

"Les accords administratifs visés dans la Convention Benelux ne répondent pas à la notion d'accords administratifs telle que celle-ci est définie par la jurisprudence, la doctrine et la pratique judiciaire belges. Ces accords ne sont pas des conventions d'intérêt mineur conclues entre autorités administratives sur des mesures réglant les détails de l'exécution d'un traité interétatique existant: n'étant pas précisément circonscrits, ils constituent eux-mêmes des traités au sens véritable du terme."<sup>150</sup>

Volgens de Raad van State zullen de administratieve afspraken betrekking kunnen hebben op aangelegenheden, die normaal gesproken in een verdrag worden geregeld en zo niet de vorm, dan toch de aard van een verdrag kunnen hebben, veeleer dan van een internationaal contract.<sup>151</sup> Een zo'n ruime delegatie van bevoegdheden tot het afsluiten van verdragen aan ondergeschikte besturen is, aldus de Raad van State, in strijd met artikel 68 Grondwet:

"Pour que la Convention Benelux puisse produire des effets en ce qui concerne la conclusion d'accords administratifs de droit public par des pouvoirs subordonnés, il convient d'intercaler, entre la Convention et les accords administratifs visés, un élément juridique intermédiaire, qui serait un traité interétatique définissant avec précision les matières à traiter, la nature des compétences à exercer, la portée de l'accord et toutes les autres règles concernant la forme et contenu des compétences transférées."<sup>152</sup>

De Koning zal voor die additionele grondslag dienen te zorgen middels het afsluiten van een verdrag, dat de goedkeuring door de Kamers vereist, indien Belgen daardoor gebonden kunnen worden. Dit is niet nodig, aldus de Raad van State, als er geen sprake is van zich juridisch vastleggen, b.v. bij informatie-uitwisseling en consultatie c.q. de oprichting van werkgroepen.<sup>153</sup> De Benelux-Overeenkomst biedt op zich, aldus de Raad van State, geen enkele mogelijkheid van internationale samenwerking met publiekrechtelijke effecten.<sup>154</sup> Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de mening van de Belgische regering overeenkomt met die van de Raad van State:

"De administratieve afspraak kan derhalve slechts betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor het sluiten van een verdrag in de zin van artikel 68 van de Grondwet niet vereist is."<sup>155</sup>

Ten aanzien hiervan kan eigenlijk hetzelfde gesteld worden als betreffende het openbaar lichaam. Het is de vraag in hoeverre het de bedoeling is, dat de decentrale samenwerking op het niveau van het internationale recht terecht komt. Daar is nergens een aanwijzing voor te vinden. Dit was mijns inziens al niet de bedoeling bij de opstelling van de EOC. Het is jammer dat de Raad van State is blijven steken in het aangeven van het (vermeende) internationaalrechtelijke karakter van administratieve afspraken. Daardoor is totaal voorbijgegaan aan een benadering van de decentrale samenwerking vanuit het

150. Advies van de Raad van State van 25-5-1988, a.w., p. 13.

151. Advies van de Raad van State van 25-5-1988, a.w., p. 15.

152. Advies van de Raad van State van 25-5-1988, a.w., p. 13 en 14 sub 5.1.4.

153. Advies van de Raad van State van 25-5-1988, a.w., p. 13 sub 5.1.5.

154. Advies van de Raad van State van 25-5-1988, a.w., p. 14 sub 5.1.6.; Zie ook: Advies van de Raad van State van 16-6-1987, a.w., p. 15.

155. MvT bij het wetsontwerp tot goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst, a.w., p. 4.

ationale recht, waarvoor de Benelux-Overeenkomst, die rechtstreekse werking heeft, de noodzakelijke juridische grondslag vormt. Met name die benadering garandeert voor de decentrale overheden eigen, flexibele en zelfstandig uit te oefenen mogelijkheden inzake grensoverschrijdende samenwerking. Verdragen (tussen staten) lenen zich mijns inziens niet voor het vastleggen van afspraken tussen decentrale overheden in plaatselijke en regionale aangelegenheden, zoals over hoe rekening kan worden gehouden met elkaars belangen b.v. bij de verlening van milieuvergunningen, over de coördinatie van plannen, e.d.

• Gemeenschappelijk orgaan

In het licht van het vorenstaande spreekt dit citaat voor zich:

"La création d'organes communs conçus chacun comme un forum sans personnalité juridique où des autorités publiques peuvent se rencontrer librement en vue de renforcer leur coopération ne suscite aucune objection, pour autant que le fonctionnement de ces organes ne puisse engendrer d'effets juridiques ni pour les autorités participants ni pour les administrés."<sup>156</sup>

In de parlementaire behandeling is nauwelijks (inhoudelijk) ingegaan op de beide adviezen van de Raad van State. Illustratief is de opmerking van de Vlaamse Gemeenschapsminister "dat de Raad van State met zijn advies bepaalde reserves heeft geformuleerd, maar dat de Senaat en Kamer blijkbaar geen moeite hadden om daarover heen te stappen."<sup>157</sup>

Resumerend kan gesteld worden dat het feit, dat in de Grondwet niets is bepaald omtrent decentrale grensoverschrijdende samenwerking, niet betekent dat in strijd met diezelfde Grondwet wordt gehandeld, als die grensoverschrijdende samenwerking in de praktijk plaats vindt dan wel geregeld wordt in wetten of verdragen.

Zoals eerder aangegeven is in Nederland een mogelijke ongrondwettigheid van de Benelux-Overeenkomst niet aan de orde geweest. Toch bevat de Nederlandse Grondwet vergelijkbare artikelen als die waarop in België door de Raad van State de ongrondwettigheid van de Benelux-Overeenkomst is gebaseerd. Allereerst is artikel 90 Nederlandse Grondwet relevant. Dit situeert de verdragssluiting op het niveau van de centrale overheid.<sup>158</sup> Belangrijker is hier artikel 92 Nederlandse Grondwet, dat bepaalt dat bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak bij of krachtens verdrag aan volkenrechtelijke organisaties kunnen worden opgedragen.<sup>159</sup> Mochten samenwerkingsverbanden op basis van de Benelux-Overeenkomst al aangemerkt kunnen worden als volkenrechtelijke organisaties - dit is mijns inziens niet het geval en dus is artikel 92 Grondwet niet van toepassing -, dan zou de Benelux-Overeenkomst toch een voldoende juridische basis zijn

156. Advies van de Raad van State van 25-5-1988, a.w., p. 15.

157. Vlaamse Raad, Handelingen Nr. 22, 25 januari 1990, p. 930.

158. In deze wordt tevens verwezen naar hoofdstuk 3 § 3.

159. Overigens kent België in tegenstelling tot Nederland geen regeling zoals voorzien in artikel 91 lid 3 Nederlandse Grondwet. Hierin wordt bepaald dat de Kamers de goedkeuring van een verdrag, dat bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet, slechts kunnen verlenen met twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. Over de problemen, die in dit verband kunnen spelen, zie: A.W. Heringa, De verdragen van Maastricht in strijd met de Grondwet, NJB 1992/24, p. 749-752. Op de visie van Heringa in deze zijn van een aantal schrijvers (afwijkende) reacties verschenen. Zie hiervoor o.a.: NJB 1992/27, p. 861 e.v.

voor het afsluiten door decentrale overheden van publiekrechtelijke overeenkomsten. Het woord *krachtens* in artikel 92 Nederlandse Grondwet sluit een interpretatie, zoals die van de Belgische Raad van State, voor de Nederlandse situatie uit.

d. De gewijzigde bepalingen in de Belgische Grondwet inzake externe betrekkingen en verdragssluiting

In mei 1993 is artikel 68 Grondwet gewijzigd en is inzake verdragssluiting en externe betrekkingen de Bijzondere wet hieraan aangepast.<sup>160</sup> Hier worden kort de belangrijkste veranderingen ten opzichte van de situatie vóór de wijziging weergegeven. Het huidige stelsel inzake externe betrekkingen en verdragssluiting komt op het volgende neer.

Op basis van artikel 68 Grondwet heeft de Koning de leiding van de buitenlandse betrekkingen, onverminderd de bevoegdheid van de Gewesten en Gemeenschappen om de internationale samenwerking te regelen. Daaronder valt het sluiten van verdragen waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn. De Executieven van de Gemeenschappen en de Gewesten sluiten de verdragen, die betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor hun Raden door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn. Deze verdragen hebben pas gevolg, nadat zij de instemming van de Raden hebben verkregen. Dergelijke verdragen die vóór de inwerkingtreding van het nieuwe artikel 68 Grondwet zijn gesloten, dienen door de Koning te worden opgezegd in overeenstemming met de betrokken Executieven.

In de Bijzondere Wet zijn nadere regels opgenomen omtrent de verdragen van de Gewesten en Gemeenschappen, waarvoor zij uitsluitend bevoegd zijn. Artikel 81 Bijzondere wet voorziet in een informatieplicht van de Executieven aan de Koning ten aanzien van het aangaan van onderhandelingen voor een verdrag. Hetzelfde artikel voorziet hierbij in een procedure, waarin de Koning bezwaar kan maken tegen dit voornemen. Voorts heeft de Koning de mogelijkheid, met inachtneming van de hiervoor aangegeven procedure, de uitvoering van verdragen op te schorten en voor te leggen aan de Interministeriële Conferentie voor het buitenlands beleid. Indien hierbinnen geen consensus bestaat, dan kunnen de verdragen op limitatieve gronden worden vernietigd. Bij het ontbreken van overeenstemming over de opzegging van een verdrag (van vóór de inwerkingtreding van artikel 68 Grondwet) is voorzien in een procedure bij de Interministeriële Conferentie voor het buitenlands beleid. De Staat blijft bevoegd op verzoek van de betrokken Executieve(n) internationale rechtspersonen voor een inter- of supranationaal rechtscollege te dagvaarden. De Executieven kunnen de Belgische Staat binden in de Raad van de Europese Gemeenschappen, wanneer dit overeenkomstig een samenwerkingsakkoord is ex artikel 92bis § 4bis Bijzondere wet. Tevens bevat de Bijzondere wet regels die niet uitsluitend betrekking hebben op aangelegenheden, waarvoor de Gewesten en Gemeenschappen door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn. Zo voorziet artikel 16

160. Grondwetswijziging van 5-5-1993, B.S. 8-5-1993, zie ook: Gedr.St. Senaat, 1991-1992, 100-16/1°; Wijziging van de Bijzondere wet betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten, 5-5-1993, B.S. 8-5-1993; Wet betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten van 5-5-1993, B.S. 8-5-1993, zie ook: Gedr.St. Senaat, 1991-1992, 457-1 en 458-1.

§ 3 Bijzondere wet in de mogelijkheid van de Staat, ter uitvoering van een uitspraak van een inter- of supranationaal college waarbij deze veroordeeld is, in de plaats te treden van de betrokken Gemeenschap respectievelijk het betrokken Gewest.

In het licht van het vorenstaande is het mijns inziens mogelijk, dat in het vervolg de Gewesten/(Gemeenschappen) in plaats van de Koning bevoegd zijn inzake het sluiten van verdragen betreffende decentrale grensoverschrijdende samenwerking. Hierdoor kunnen de Gewesten, die thans buiten de werking van de Benelux-Overeenkomst vallen, zelf afspraken maken met b.v. de Nederlandse Staat. Voor het maken van publiekrechtelijke afspraken tussen de Gewesten/(Gemeenschappen) en b.v. de Nederlandse provincies zullen deze laatste nog expliciet bevoegd moeten worden verklaard (door de Nederlandse Staat).

## **§ 6. Overige tussen België en Nederland geldende regels inzake (decentrale) grensoverschrijdende samenwerking**

### **A. INLEIDING**

In Benelux-verband c.q. tussen België en Nederland gelden naast de algemene Benelux-Overeenkomst nog andere meer specifieke regels inzake grensoverschrijdende samenwerking. Daarin speelt grensoverschrijdende (decentrale) samenwerking, vaak in juridisch veel minder ver reikende vormen dan publiekrechtelijke afspraken, zoals overleg- en afstemmingsverplichtingen, eveneens een rol van betekenis. Wellicht leidt de Benelux-Overeenkomst tot formalisering van deze consultatie- en overlegverplichtingen (administratieve afspraken/gemeenschappelijk orgaan/openbaar lichaam). Hier volgen de belangrijkste:

### **B. OVEREENKOMST TUSSEN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN, HET KONINKRIJK BELGIË EN HET GROOTHERTOGDOM LUXEMBURG TOT INSTELLING VAN DE BENELUX-ECONOMISCHE UNIE (BENELUX-UNIEVERDRAG)<sup>161</sup>**

Belangrijke fora voor samenwerking (coördinatie van beleid) in Benelux-verband zijn de Bijzondere Commissies ex Hoofdstuk 4 van dit verdrag, b.v. de Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening en de Bijzondere Commissie voor het Leefmilieu.<sup>162</sup> De Bijzondere Commissies hebben krachtens artikel 30 Benelux-Unieverdrag ieder op hun terrein tot taak o.a. het uitvoering geven aan de besluiten van het Comité van Ministers alsmede de uitvoering door de nationale administratie van de genomen beschikkingen na te gaan. Zo is in het kader van de Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening de Benelux Globale Structuurschets tot stand gekomen, waarin beleidscoördinatie tussen de drie Beneluxlanden op het gebied van de ruimtelijke planning (af-

161. Verdrag van 3-2-1958, Trb. 1958, nr. 18, in werking getreden op 1-11-1960, Trb. 1960, nr. 124.

162. Ingesteld bij beschikking van het Comité van Ministers van 3-7-1969 M (69) 18 respectievelijk 28-8-1980 M (80) 7.

stemming van ruimtelijk relevante sectorontwikkelingen) centraal staat.<sup>163</sup> Deze Bijzondere Commissie is in een aantal subcommissies onderverdeeld. Evenals de Bijzondere Commissie gaat het vooral om adviescommissies in bepaalde beleidsaangelegenheden. Voor de beide Limburgen en de provincie Luik functioneert de Subcommissie Oost. Hierin vindt op gezette tijden ruimtelijk overleg plaats.<sup>164</sup> Het gaat hierbij in beginsel om overleg op regeringsniveau. Hoewel zij mogelijk feitelijk participeren - dit geldt vooral voor de Nederlandse provincies - in deze overlegsituaties en zij voor de uitvoering van hetgeen daarin afgesproken wordt zeker onmisbaar zijn, betreft de samenwerking de iure slechts de nationale overheden.

C. OVEREENKOMST TUSSEN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN, HET KONINKRIJK BELGIË EN HET GROOTHERTOGDOM LUXEMBURG OP HET GEBIED VAN NATUURBEHOUD EN LANDSCHAPSBESCHERMING<sup>165</sup>

Het doel van dit verdrag is te komen tot overleg en samenwerking tussen de drie regeringen op het gebied van het behoud en bescherming van het natuurlijk milieu/landschap, hetgeen uiteindelijk zal dienen te leiden tot het instellen van grensoverschrijdende natuurgebieden. Het betreft een kaderovereenkomst, waarvan de doelstellingen via beschikkingen van het Comité van Ministers gerealiseerd dienen te worden. Zo is b.v. de beschikking van het Comité van Ministers met betrekking tot een Belgisch-Nederlands grenspark 'Kalmthoutse Heide' tot stand gekomen.<sup>166</sup> Ten aanzien van een mogelijke rol voor decentrale overheden in dit verband is niets bepaald. Het moge duidelijk zijn, dat als het gaat om de daadwerkelijke bescherming (de facto en de iure) decentrale overheden in deze een belangrijke rol kunnen en dienen te spelen.<sup>167</sup>

D. OVEREENKOMST TUSSEN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN EN HET KONINKRIJK BELGIË INZAKE WEDERZIJDSE BIJSTANDSVERLENING BIJ HET BESTRIJDEN VAN RAMPEN EN ONGEVALLEN<sup>168</sup>

Het doel van dit verdrag is een procedure te geven, die moet worden gevolgd voor het verzoeken en verlenen van bijstand bij rampen en ongevallen. De in artikel 3 eerste lid onder a bevoegde organen voor het verzoeken om bijstand alsmede voor het doen uitvoeren ervan zijn de commissaris der Koningin en de provinciegouverneur, indien het be-

163. Benelux Globale Structuurschets voor de Ruimtelijke Ordening van 12-9-1986, M/RO (86) 1. Zie tevens Aanbeveling van het Comité van Ministers van 25-11-1986 met betrekking tot de beleidsaanbevelingen van de Benelux Globale Structuurschets voor de Ruimtelijke Ordening, M (86) 14. Zie ook: Grensoverschrijdend ruimtelijk overleg, een notitie over twee Nederlandse grensgebieden, 1988, NIROV werkgroep Europa.

164. Zie ook: René Seerden, Samenhang over de grenzen heen, a.w., p. 501, noot 11.

167. Verdrag van 8-6-1982, Trb. 1982 nr. 97, in werking getreden op 1-10-1983, Trb. 1983 nr. 147.

166. Beschikking van 24-11-1987, M (87) 10.

Zie ook: Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux-Economische Unie tot instelling van een Bijzondere Commissie van overleg en advies tot opstelling van een beheers- en inrichtingsplan voor het toekomstig grensoverschrijdend park de Zoom-Kalmthoutse Heide, 15-6-1992, M (92) 3.

167. Zie: René Seerden, Samenhang over de grenzen heen, a.w., p. 500.

168. Verdrag van 14-11-1984, Trb. 1984 nr. 155, in werking getreden op 1-11-1988, Trb. 1988 nr. 142.

treft het verlenen van bijstand door en aan provincies die aan elkaar grenzen, respectievelijk de Belgische en Nederlandse ministers van binnenlandse zaken, indien het betreft het verlenen van bijstand door en aan provincies die niet aan elkaar grenzen. De artikelen 4 tot en met 10 bevatten regels omtrent de uitvoering van de feitelijke bijstand, de grensformaliteiten voor personen en materieel, het gebruik van luchtvaartuigen en kosten en schadevergoeding.

Dit verdrag is ook voor gemeenten van belang. Het gaat met name om artikel 12, hetgeen bepaalt: "1. De artikelen 4 tot en met 10 van deze Overeenkomst zijn van overeenkomstige toepassing op het verlenen van bijstand ingevolge afspraken die zijn gemaakt door autoriteiten van aan elkaar grenzende gemeenten van elk der Overeenkomstsluitende Partijen, die verantwoordelijk zijn voor de hulpverlening bij rampen en ongevallen, indien en voor zover deze afspraken betrekking hebben op aan elkaar te verlenen bijstand van personeel en materieel die met het oog op de dagelijkse taakuitvoering ter beschikking staan van die autoriteiten. 2. Afspraken, als bedoeld in het eerste lid, dienen, onverminderd hetgeen daaromtrent overigens in het nationale recht van elk der Overeenkomstsluitende Partijen is bepaald, in ieder geval te worden gemeld aan de bevoegde organen, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder a, van deze Overeenkomst."

In de Memorie van Toelichting in het kader van de goedkeuring in Nederland wordt in het kader van artikel 12 gesproken van burenhulp, die in de praktijk vaak vastgesteld is in samenwerkingsverbanden tussen grensgemeenten.<sup>169</sup> Wat precies onder dergelijke samenwerkingsverbanden verstaan moet worden, is niet nader aangegeven. Hierbij dient het volgende opgemerkt te worden. Op een parlementaire vraag daaromtrent is door de Belgische regering geantwoord, dat het niet is aangewezen, vanwege het wederkerigheidsprincipe dat ten grondslag ligt aan de Overeenkomst, dat een gemeente die niet over een eigen brandweer beschikt een bijstandsakkoord aangaat met een Nederlandse grensgemeente.<sup>170</sup> Als deze interpretatie een juiste is, wordt hierdoor de mogelijkheid van het maken van afspraken uiteraard ingeperkt.<sup>171</sup>

169. MvT inzake de goedkeuring van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België inzake wederzijdse bijstandsverlening bij het bestrijden van rampen en ongevallen, Tweede kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18914, nrs. 1-3, p. 8. In het nader rapport, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18914, A-C, p. 5 wordt overigens nog gesteld, dat artikel 12 er mede toe strekt 'om bestaande samenwerkingsverbanden tussen grensgemeenten onder de werking van de overeenkomst te brengen, zodat daarop ook de faciliteiten, bedoeld in de artikelen 4 tot en met 10 van toepassing zijn.' In deze kan gewezen worden op de circulaire van 8-1-1991, Eproj. 90/4/18 van de Minister van Binnenlandse Zaken, waarbij een modelovereenkomst tussen grensgemeenten inzake wederzijdse bijstandsverlening wordt aangeboden (opgenomen in Editie Schuurman en Jordens, Rampenwet (nr. 87), p. 214 e.v.

170. Cfr. Parl. vraag nr. 107 (Suykerbuyk) d.d. 21-8-1991, Bull. Vr en A, Senaat, nr. 49, d.d. 24-9-1991, p. 2070.

171. Zie ook noot 106 en bijbehorende tekst in hoofdstuk 6.



E. EERSTE AANVULLENDE OVEREENKOMST TER UITVOERING VAN DE OVEREENKOMST TUSSEN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN EN HET KONINKRIJK BELGIË INZAKE WEDERZIJDSE BIJSTANDSVERLENING BIJ HET BESTRIJDEN VAN RAMPEN EN ONGEVALLEN <sup>172</sup>

Deze aanvullende Overeenkomst regelt een aantal zaken ter uitvoering van het in de vorige paragraaf vermelde verdrag. Zo worden de eisen vermeld, waaraan een verzoek om bijstand dient te voldoen (art. 3), worden in de bijlagen bij deze Aanvullende Overeenkomst de eenheden aangegeven, die bijstand kunnen verlenen, bestaat er een inspanningsverplichting tot het houden van gemeenschappelijke oefeningen (art. 8), dient er jaarlijks overleg plaats te vinden tussen de bevoegde organen (art. 10), dient informatie-uitwisseling plaats te vinden (art. 11), e.d. Voor de samenwerking tussen provincies is met name artikel 6 lid 3 en 4 van belang. Op basis daarvan kunnen door de bevoegde organen van aan elkaar grenzende provincies afspraken tot stand worden gebracht inzake de uitvoering van de bijstandsverlening. Deze afspraken mogen niet in strijd zijn met het in de vorige paragraaf beschreven verdrag, deze Aanvullende Overeenkomst en hetgeen in het nationale recht daartoe is bepaald.

F. BESCHIKKINGEN/AANBEVELINGEN VAN HET COMITÉ VAN MINISTERS, WAARUIT INFORMATIE/OVERLEGVERPLICHTINGEN VOOR DECENTRALE OVERHEDEN VOORTVLOEIEN <sup>173</sup>

- Beschikking van 13-5-1974 inzake coördinatie van de streek- en gewestplannen in de Benelux-grensgebieden, M (74) 12.
- Beschikking van 17-10-1983 inzake wederzijdse bijstand ter vaststelling van schade veroorzaakt door grensoverschrijdende gevolgen van grondwateronttrekking, M (83) 26.
- Beschikking van 12-12-1984 inzake overleg en samenwerking bij de voorbereiding van beslissingen omtrent vergunningen voor grondwateronttrekkingen, waarvan grensoverschrijdende gevolgen mogelijk zijn, M (84) 16.
- Beschikking van 25 mei 1988 inzake overleg en samenwerking bij de voorbereiding van beslissingen, die van belang zijn voor de bescherming van het grondwater in grensgebieden, M (88) 8.
- Aanbeveling van 17-10-1983 tot wijziging en aanvulling van de aanbeveling M 78 (16) van 14-11-1978 inzake samenwerking bij de bestrijding van de grensoverschrijdende luchtverontreiniging, M (83) 28.
- Aanbeveling van 5-10-1982 inzake wederzijdse consultatie betreffende bepaalde werkzaamheden in het stroomvoerend deel van het winterbed van de Maas, M (82) 11.

172. Overeenkomst van 5-2-1990, (op deze datum eveneens in werking getreden), Trb. 1990 nr. 42. Hierin is bepaald, dat deze Overeenkomst ingevolge art. XXI, eerste lid, onderdeel b, van de Grondwet juncto art. 62, eerste lid, onderdeel b, van de Grondwet naar de tekst van 1972, niet de goedkeuring behoeft van de Staten-Generaal.

173. De hierna te noemen beschikkingen/aanbevelingen zijn opgenomen in Benelux-Basisteksten.

De rechtsgrondslag voor en de juridische status van beschikkingen en aanbevelingen volgt uit artikel 19 van het Benelux-Unieverdrag. Dit artikel bepaalt, voor zover hier relevant: "Ter uitvoering van de hem toevertrouwde taak kan het Comité van Ministers:

a) beschikkingen nemen ter vaststelling van de wijze van uitvoering van de bepalingen van dit Verdrag onder de daarin vermelde voorwaarden. De beschikkingen van het Comité van Ministers verbindende de Hoge Verdragssluitende partijen;

c) aanbevelingen doen ten behoeve van de werking van de Unie. De aanbevelingen van het Comité verbinden de Hoge Verdragssluitende partijen niet;"

Beschikkingen en aanbevelingen treden veelal in werking op de dag van ondertekening. Zoals aangegeven in § 6.A. van dit hoofdstuk zullen vooral de in deze beschikkingen opgenomen consultatieverplichtingen zich bij uitstek lenen voor een formalisering door middel van de samenwerkingsvormen van de Benelux-Overeenkomst.

#### G. ONTWERP MAASVERDRAG/SCHELDEVERDRAG <sup>174</sup>

Al vele jaren wordt er tussen België en Nederland onderhandeld om te komen tot verdragen inzake het tegengaan van de vervuiling van de Maas en de Schelde. Hoewel uit deze voorgestelde verdragen, als ze er ooit komen, met name verplichtingen voor staten zullen voortvloeien, is het wellicht wenselijk in de sfeer van overleg/samenwerking ook voor sommige niet nationale overheden, zoals de Gewesten in België en enkele provincies in Nederland, een plaats in te ruimen. Wellicht komen de betreffende verdragen er eerder als gevolg van de recente Belgische grondwetswijziging inzake externe betrekkingen en verdragssluiting en de daardoor geopende mogelijkheden voor Gewesten om verdragen te sluiten met de Nederlandse Staat.

### § 7. Samenvatting en conclusies

In de loop van de tijd is naast de samenwerking tussen België en Nederland op het niveau van de staten de decentrale grensoverschrijdende samenwerking in belang toegenomen. Overigens berust die decentrale samenwerking in de regel op door de staten gemaakte afspraken. Daarbij zijn samenwerkingsvormen, zoals consultatie- en informatieverplichtingen, op sommige specifieke terreinen, zoals de rampen- en ongevallebestrijding, vervangen door verdergaande vormen van samenwerking, zoals het sluiten van overeenkomsten. Door de gelding van de Benelux-Overeenkomst bestaat er ook een meer algemene juridische grondslag voor, overigens vrijwillige, publiekrechtelijke samenwerking tussen decentrale overheden aan weerszijden van de Belgisch-Nederlandse grens.

De Benelux-Overeenkomst voorziet in een drietal, voornamelijk aan de Nederlandse Wet gemeenschappelijke regelingen ontleende, publiekrechtelijke vormen van samenwerking, variërend van zwaar (openbaar lichaam) tot minder zwaar (gemeenschappelijk orgaan en administratieve afspraak). In de Benelux-Overeenkomst wordt bepaald, dat de grensoverschrijdende samenwerking zich in beginsel volgens het nationale recht van de samenwerkende overheden dient af te spelen. De Benelux-Overeenkomst is onduidelijk wat betreft de precieze inhoud van de verwijzing naar het nationale recht.

174. Nog steeds zijn er geen ontwerp-verdragsteksten in deze officieel gepubliceerd.

Geldt deze verwijzing voor het aangaan van de verschillende vormen van samenwerking? Zo ja, dan zal de publiekrechtelijke samenwerking nauwelijks iets kunnen voorstellen, vanwege het feit dat er een groot verschil is tussen met name de Nederlandse Wet gemeenschappelijke regelingen en de Belgische Wet betreffende de intercommunales. Geldt deze verwijzing slechts voor de in te brengen materiële bevoegdheden? Zo ja, dan pas kan mijns inziens de Benelux-Overeenkomst iets gaan betekenen voor het terrein van de publiekrechtelijke samenwerking.

Zelfs als de samenwerkingsvormen in de Benelux-Overeenkomst te beschouwen zouden zijn als een soort van rechtsfiguren sui generis, dan nog zijn er vele problemen, in de fase van toezicht en rechtsbescherming, vanwege de toepasselijkheid van verscheidene rechtsstelsels c.q. het ontbreken van verwijzingsregels. Met name het ontbreken van een afdoende en duidelijke geschillenregeling tussen de samenwerkende overheden kan problematisch zijn.

De samenwerking op basis van de Benelux-Overeenkomst begint van de grond te komen. Deze beperkt zich tot nu toe vooral tot samenwerking in de vorm van (geformaliseerd) overleg. Zo deze afspraken al toezicht behoeven, zullen daarbij geen problemen ontstaan. Die zullen er wel zijn, als de samenwerking zich gaat uitkristalliseren in overheden en burgers bindende samenwerking. Het zal nog enige tijd duren, voordat er in dat verband beslissingen van toezichthoudende overheden en van (scheids)rechters voor handen zullen zijn. Om die reden heeft het beschrijven van een aantal (on)mogelijkheden van de Benelux-Overeenkomst een enigszins speculatief karakter. Eerst als het op daadwerkelijke uitvoering van de Benelux-Overeenkomst aankomt, zal vastgesteld kunnen worden hoe de Benelux-Overeenkomst precies geïnterpreteerd dient te worden en of dat, in verband met de verschillende reikwijdte van de interne samenwerking, b.v. in Nederland anders dan in België zal gebeuren. Daar waar de interpretatie van de Benelux-Overeenkomst in het geding is, zullen het Comité van Ministers respectievelijk de Bijzondere Commissie en in de gerechtelijke fase het Benelux-Gerechtshof hierbij in belangrijke mate uniformierend kunnen optreden.

Tot slot kan hier nog opgemerkt worden, dat er met de Benelux-Overeenkomst nog geen regeling is voor de harmonisatie van het materiële nationale recht. Als er grote verschillen zijn in materiële bevoegdheden op basis van sectorwetgeving van de diverse overheden aan weerskanten van de grens (qua niveau van uitoefening en inhoud), kunnen deze de nodige problemen voor de daadwerkelijke samenwerking opleveren.<sup>175</sup> In de Benelux-Overeenkomst is daarover niets geregeld. Harmonisering van wetgeving, indien de verschillen inderdaad hiertoe noodzakelijk zijn, en uiteraard de beschikbaarstelling van financiële middelen zijn zaken die erg belangrijk zijn, maar buiten het kader van de Benelux-Overeenkomst vallen.

175. Zie b.v.: René Seerden, Samenhang over de grenzen heen, a.w., p. 502 e.v.; R.J.G.H. Seerden, M.W.J.A. Hertoghs, a.w., hoofdstuk 7; C.P.J. Goorden, A.A. Freriks, Ontwikkeling van landgrensoverschrijdende samenwerking tussen gemeenten, Gemeentestem 1991, 6927, p. 441-550.

## Nederland-Duitsland

### § 1. Inleiding

In hoofdstuk 6 staat de samenwerking tussen decentrale overheden in Duitsland (Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen) en tussen de decentrale overheden in Duitsland (Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen) en Nederland centraal. Er wordt een inventarisatie gegeven van de belangrijkste rechtsregels inzake interne (= nationale) samenwerking in Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen en externe (= grensoverschrijdende) samenwerking.

Vanouds heeft de grensoverschrijdende samenwerking zich op centraal overheidsniveau (intergouvernementeel) afgespeeld. Er zijn een aantal inter-gouvernementele afspraken (vaak verdragen) gemaakt in het kader waarvan ook decentrale overheden kunnen samenwerken (§ 5).

Meer recentelijk is de samenwerking op gang gekomen, waarbij de decentrale overheden zelf, in meer algemene zin, grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken kunnen maken. Als juridische grondslag hiervoor is de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking van belang. Dit verdrag geeft een juridisch raamwerk, waarbinnen de grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden in Nederland en Duitsland (Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen) zich dient af te spelen (§ 4). Evenals de Benelux-Overeenkomst verklaart de Duits-Nederlandse Overeenkomst grotendeels het nationale recht, dat geldt voor de interne samenwerking tussen decentrale overheden, van toepassing op de grensoverschrijdende samenwerking. Om die reden wordt een beschrijving, in hoofdlijnen, gegeven van de wederzijdse nationale wetgeving inzake publiekrechtelijke afspraken tussen de op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst tot grensoverschrijdende samenwerking gerechtigde decentrale overheden.<sup>1</sup> Het gaat hier dan om de beschrijving van de Duitse wetgeving, die een algemeen (formeel) kader geeft inzake interne samenwerking tussen decentrale overheden (§ 2). De organieke wetgeving, zoals de Noordrijn-Westfaalse en de Nedersaksische Gemeindeordnung/Kreisordnung is reeds beschreven in hoofdstuk 4. De relevante Ne-

1. Omdat een aantal Duitstalige termen niet altijd een precieze Nederlands vertaling hebben, worden deze in het navolgende niet vanuit het Duits in het Nederlands vertaald.

derlandse wetgeving is al beschreven in hoofdstuk 4 en 5. In § 3 wordt een korte vergelijking gemaakt van het interne samenwerkingsrecht tussen decentrale overheden in Nederland en Duitsland (Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting en enkele conclusies (§ 6).

## **§ 2. Het Duitse (Noordrijn-Westfaalse en Nedersaksische) recht inzake samenwerking tussen decentrale overheden**

### **A. HET NOORDRIJN-WESTFAALSE RECHT INZAKE SAMENWERKING TUSSEN DECENTRALE OVERHEDEN**

#### *1. Inleiding*

In de navolgende beschrijving wordt ingegaan op de samenwerking tussen Gemeinden en Kreise in Noordrijn-Westfalen. Daarbij staat de juridische status van de diverse samenwerkingsvormen tussen decentrale overheden centraal.<sup>2</sup>

#### *2. Samenwerking tussen Gemeinden en Kreise*

##### *a. Algemeen*

In Noordrijn-Westfalen is de samenwerking tussen Gemeinden en Kreise niet in de Gemeinde- c.q. Kreisordnung geregeld maar in het Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (hierna: GkG).<sup>3</sup> De samenwerking op basis van dit algemene Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit is bij uitstek een samenwerking in het kader van (de overdracht/de uitoefening van) publiekrechtelijke bevoegdheden.<sup>4</sup>

2. Zaken als de inhoud van de statuten (Verbandssatzung) van de Zweckverbände, de samenstelling van de bestuursorganen, het opheffen van de Zweckverbände, e.d., komen niet dan wel nauwelijks aan de orde, aangezien deze aspecten niet direct relevant zijn wat betreft de mogelijkheid tot het aangaan van de samenwerking.  
Voor de onderhavige beschrijving van de decentrale samenwerking in Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen is gebruik gemaakt van de literatuur, zoals vermeld in hoofdstuk 4 noot 26. Hier kunnen nog additioneel vermeld worden: B. Zielke, *Zwischengemeindliche Zusammenarbeit: Rechtliche, organisatorische und finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten*, 1993; J. Oebbecke, *Gemeindeverbandsrecht Nordrhein-Westfalen*, 1985.
3. In de tekst van 1-10-1979, GV NW S. 261, laatstelijk gewijzigd 26-6-1984, GV NW S. 362. De tekst van het Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit is als bijlage bijgevoegd.
4. Naast deze algemene (procedurele) wet bestaan er sectorwetten, die bepalingen bevatten omtrent (verplichte) samenwerking, zoals b.v. het Baugesetzbuch (Planungsverbände) en het Wasserverbandsgesetz (Abwasserverbände). Daarnaast kan ook gewezen worden op de Landschaftsverbände en de Kommunalverband Ruhrgebiet. Deze laatste twee zijn op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst bevoegd tot grensoverschrijdende samenwerking. Voor een beschrijving hiervan wordt verwezen naar hoofdstuk 4 § 3.C.3 en § 3.C.4. Zie overigens ook § 3.1 (3) Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit.  
Navraag bij de Nordrhein-Westfälische Städtetag heeft uitgewezen, dat er geen (precieze) overzichten bestaan van het aantal (vrijwillige) Noordrijn-Westfaalse Zweckverbände.

## b. Samenwerkingsvormen

§ 1 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit bakent de reikwijdte van deze wet af en noemt de drie vormen van samenwerking. Er wordt bepaald dat gemeenten taken waartoe zij gerechtigd dan wel verplicht zijn gemeenschappelijk kunnen waarnemen, tenzij bij wet een bijzondere samenwerkingsvorm is voorgeschreven dan wel expliciet samenwerking uitgesloten is. Voor de gemeenschappelijke uitoefening van taken kunnen de gemeenten Arbeitsgemeinschaften instellen, Zweckverbände oprichten dan wel öffentlich-rechtliche Vereinbarungen sluiten. Daarbij blijft de bevoegdheid gebruik te maken van het privaatrecht onaangetast.<sup>5</sup>

De drie vormen van samenwerking worden hier achtereenvolgens nader toegelicht.

### • Arbeitsgemeinschaft (§ 2 en 3 GkG)

De Arbeitsgemeinschaft betreft een vorm van samenwerking, waarin naast gemeenten (Gemeinde) en verbanden van gemeenten (Gemeindeverbände) ook andere overheden (Körperschaften) en publiekrechtelijke rechtspersonen (Anstalten/Stiftungen) alsmede natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen samenwerken (§ 2(2) GkG).<sup>6</sup> § 2(1) Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit bepaalt dat op basis van de gesloten overeenkomsten de Arbeitsgemeinschaften overleg voeren over gemeenschappelijke aangelegenheden. De Arbeitsgemeinschaften (werkgemeenschappen) kunnen aanbevelingen (Anregungen) doen aan de deelnemers. De bevoegdheden van de deelnemers blijven onaangetast, hetgeen impliceert dat de Arbeitsgemeinschaft geen de overheden en burgers bindende beslissingen kan nemen (§ 3 GkG). Het doel van de Arbeitsgemeinschaft is derhalve als overlegforum voor overheden en de andere genoemde mogelijke participanten te fungeren.

### • Zweckverband (§ 4 t/m 22 GkG)

In de Zweckverband kunnen naast gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten ook andere overheden en publiekrechtelijke rechtspersonen alsmede natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen participeren (§ 4 GkG). De deelname van een publiekrechtelijke rechtspersoon van buiten Noordrijn-Westfalen aan een Zweckverband en van een Noordrijn-Westfaals publiekrechtelijke rechtspersoon aan een Zweckverband buiten deze deelstaat is mogelijk na goedkeuring van de Innenminister. In dit

5. Over de privaatrechtelijke mogelijkheden tot samenwerking door gemeenten, stelt Oebbecke: "Als Konkurrenz zum Zweckverband stehen als rechtlich verbindliche Formen aus dem Privatrecht vor allem die handelsrechtlichen Gesellschaften GmbH und AG (Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Aktiengesellschaft, RS) aber auch rechtsfähiger und nicht-rechtsfähiger Verein zur Verfügung. Für die 'Flucht ins Privatrecht' mag die Freiheit von den Bindungen des öffentlichen Haushalts- und Dienstrechts und von den staatlichen Aufsicht sprechen. Gründe für die Wahl der Zweckverbandsform sind die Dienstherrnqualität, die Satzungs Gewalt und die Zulässigkeit der Verwaltungsvollstreckung." J. Oebbecke, a.w., p. 100.
6. Over de inhoud van het begrip Gemeindeverband, zie: J. Oebbecke, a.w., p. 1-3, 11 en 12. Hij concludeert op p. 12, dat Zweckverbände in verband met de specifieke (en niet algemene) taakuitoefening geen Gemeindeverbände zijn in de zin van artikel 28 II 2 Grundgesetz en daarmee geen 'Eigenverantwortlichkeit' toekomt. Landschaftsverbände zijn dat weer wel. De meest bekende voorbeelden van Gemeindeverbände zijn de Kreise.

verband zijn tussen Noordrijn-Westfalen en de omliggende deelstaten afspraken gemaakt. Hiervoor wordt verwezen naar het gestelde in § 2.C.3 van dit hoofdstuk.

De §§ 5(1) en 6(1) Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit geven voor het belangrijkste gedeelte de juridische status van de Zweckverband aan. Het gaat om een publiek-rechtelijk lichaam, dat zijn taken/bevoegdheden wetmatig onder eigen verantwoordelijkheid uitvoert. Er is derhalve sprake van een bevoegdheidsoverdracht (delegatie) van de deelnemende overheden op de Zweckverband. Het Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit in combinatie met de statuten (Verbandssatzung) is aan te merken als de voor deze delegatie (Zuständigkeitswechsel) vereiste wettelijke basis.<sup>7</sup>

Indien het Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit of de statuten niet anders bepalen, is, afhankelijk van welke lokale overheden (kommunale Körperschaften) in de Zweckverband participeren, de Gemeindeordnung, de Kreisordnung of de Landschaftsverbandsordnung van overeenkomstige toepassing. Het is mogelijk dat er Zweckverbande zijn, waarin b.v. uitsluitend Kreise deelnemen. Binnen het takenpakket kan de Zweckverband met inachtneming van de voorschriften, zoals die gelden voor de deelnemende overheden in deze, verordeningen (Satzungen) vaststellen (§ 8 GkG).

Binnen het kader van de autonome taken van de deelnemende overheden is de oprichting van een Zweckverband in beginsel vrij (*Freiverband*) en kan slechts bij wet een Zweckverband (*gesetzlicher Zweckverband*) opgelegd worden (§ 4 juncto 22 GkG). In het kader van de uitvoering door de deelnemende overheden van wettelijk medebewind is het verplicht opleggen van deze vorm van samenwerking (*Pflichtverband*) door de toezichthoudende overheid mogelijk, wanneer dit 'aus Gründen des öffentlichen Wohles dringend geboten' is (§ 4 juncto 13 GkG).<sup>8</sup>

De bestuursorganen van de Zweckverband zijn de Verbandsversammlung en de Verbandsvorsteher (§ 14 GkG). De Verbandsversammlung bestaat uit vertegenwoordigers van de deelnemende overheden. Wanneer er andere deelnemers dan overheden zijn, kunnen die in beginsel niet meer dan de helft van het aantal stemmen hebben. De Verbandsversammlung kiest een voorzitter (Vorsitzende). De bevoegdheden van de Verbandsversammlung worden in de statuten geregeld, voor zover ze niet al in de wet zijn aangegeven (§ 15 GkG). De Verbandsvorsteher wordt uit de (Hauptverwaltungsbeamten van de) deelnemende overheden gekozen. Hij mag geen lid zijn van de Verbandsversammlung. Bij hem berust het dagelijks bestuur alsmede het uitvoeren van (op basis van de wet, de statuten en de besluiten van de Verbandsversammlung) andere bestuurstaken (§ 16 GkG).

In het Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit is voorzien in bepalingen omtrent de precieze inhoud van de samenwerkingsovereenkomst (§ 9 e.v. GkG), het financiële beheer (§ 18 e.v. GkG) en de wijziging en opheffing van (de statuten van) de Zweckverband (§ 20 e.v. GkG). Hierop wordt niet verder ingegaan.

7. J. Oebbecke, a.w., p. 17.

8. "Die Zwangskooperation stellt anerkanntermasseneinen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht dar und ist nur unter entsprechend engen Voraussetzungen zulässig.", J. Oebbecke, a.w., p. 17. Het is mogelijk, dat (medebewinds)taken die in eerste instantie door gemeenten uitgevoerd worden aan samenwerkingsverbanden (van gemeenten) overgedragen dienen te worden. Zo zijn taken op het gebied van de waterzuivering, waarvan de uitvoering bij gemeenten lag, (bij wet) aan Abwasserverbände overgedragen (B.v.: VerfGH NW 2/90, Natur + Recht, 1992/1, p. 27-28).

• Öffentlich-rechtliche Vereinbarung (§ 23 t/m 26 GkG)

Alleen gemeenten en verbanden van gemeenten kunnen schriftelijk overeenkomen, dat een van de deelnemers taken van de overige deelnemers 'in seine Zuständigkeit übernimmt oder sich verpflichtet solche Aufgaben für die übrigen Beteiligten durchzuführen' (§ 23(1) GkG). Dit wordt uitgewerkt in § 23(2) Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit, waarin is bepaald, dat als een deelnemer een aangelegenheid 'in seine Zuständigkeit' overneemt de rechten en plichten voor de uitoefening ervan mee overgaan, en, dat als een deelnemer zich verplicht een aangelegenheid 'durch zu führen', de rechten en plichten voor de overdrager onaangetast blijven. In het eerste geval gaan de rechten en plichten over naar de uitvoerder en is er sprake van delegatie. Het Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit in combinatie met de overeenkomst is aan te merken als de voor deze delegatie (Zuständigkeitswechsel) vereiste wettelijke basis. In het tweede geval blijven de rechten en plichten van degene die overdraagt onaangetast en gaat het om mandaat. Mandaat van bestuursbevoegdheden is mogelijk, indien er geen wettelijke belemmering voor bestaat.<sup>9</sup> Bij beide vormen kan in de overeenkomst voor de overige deelnemers een medewerkingsrecht in het leven geroepen worden (§ 23(3) GkG). Bij de öffentlich-rechtliche Vereinbarung is het ook mogelijk dat één bepaalde overheid gemachtigd wordt het gebruik van een bepaalde inrichting middels een voor het hele gebied geldende verordening (Satzung) te regelen. In dat verband kan die overheid alle maatregelen treffen (met uitzondering van het heffen van belastingen), die zij op eigen gebied zou kunnen nemen (§ 25 GkG). Evenals ten aanzien van het Zweckverband kan bij de öffentlich-rechtliche Vereinbarung ten aanzien van wettelijk medebewind een overeenkomst opgelegd worden door de toezichthoudende overheid, wanneer dit 'aus Gründen des öffentlichen Wohles geboten' is (§ 26 GkG).

c. Toezicht en geschillenbeslechting

In § 29 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit is het toezicht geregeld ten aanzien van de Zweckverbände en de öffentlich-rechtliche Vereinbarung. Voor het aangaan van de Zweckverbände en de öffentlich-rechtliche Vereinbarung is goedkeuring door de toezichthoudende instantie noodzakelijk. Dit geldt ook ten aanzien van bepaalde besluiten van de Zweckverbände, zoals de invoering van belastingen. Daarnaast zijn de bepalingen omtrent het toezicht uit de Gemeindeordnung, met uitzondering van § 112 Gemeindeordnung, van overeenkomstige toepassing.<sup>10</sup> De goedkeurende/toezichthoudende overheid varieert al naar gelang de deelnemende overheden (hiërarchie/licging) van de Oberkreisdirektor, de Regierungspräsident tot de Innenminister. Voor de Arbeitsgemeinschaft, die niet op rechtsgevolgen is gericht, is in het Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit niet in (extra) toezicht voorzien.

9. "Für die nicht-delegierende Kooperation bedarf es dagegen nur dann einer gesetzlichen Ermächtigung, wenn dies wegen des rechtsstaatlichen und/oder demokratischen Gesetzesvorbehaltes, etwa wegen der Grundrechtsrelevanz der getroffenen Regelung notwendig ist.", J. Oebbecke, a.w., p. 17. Overigens wordt wel aangenomen dat mandatering van regelgevende bevoegdheden niet mogelijk is, tenzij de wet hiertoe de mogelijkheid biedt.

10. § 112 Gemeindeordnung regelt de mogelijkheid van een rechtsgang ten aanzien van besluiten van de toezichthouder. Hiervoor wordt verwezen naar het gestelde in § 3.C.1.d. in hoofdstuk 4.



De geschillenregeling op basis van § 30 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit impliceert dat bij geschillen tussen deelnemers aan een öffentlich-rechtliche Vereinbarung of bij geschillen tussen het Zweckverband en de deelnemers of de deelnemers onderling de toezichthoudende overheid beslist, tenzij deze wet anders bepaalt of de öffentlich-rechtliche Vereinbarung of de Verbandssatzung voorziet in een scheidsgerecht. Voor de Arbeitsgemeinschaft is niet in een geschillenbeslechting voorzien, omdat deze vorm van samenwerking niet op rechtsgevolgen is gericht. Voor een nadere uiteenzetting over de geschillenregeling wordt verwezen naar het gestelde in § 4.D.6 van dit hoofdstuk.

## B. HET NEDERSAKSISCHE RECHT INZAKE SAMENWERKING TUSSEN DECENTRALE OVERHEDEN

### 1. Inleiding

In de navolgende beschrijving wordt ingegaan op de samenwerking tussen Gemeinden en Kreise in Nedersaksen. Daarbij staat de juridische status van de diverse samenwerkingsvormen tussen decentrale overheden centraal.<sup>11</sup>

### 2. Samenwerking tussen Gemeinden en Kreise

#### a. Algemeen

In Nedersaksen is de samenwerking tussen Gemeinden en Kreise niet in de Gemeinde-c.q. Landkreisordnung geregeld maar in het Zweckverbandgesetz (hierna: ZwVG).<sup>12</sup> De samenwerking op basis van dit algemene Zweckverbandgesetz is bij uitstek een samenwerking in het kader van (de overdacht/de uitoefening van) publiekrechtelijke bevoegdheden.<sup>13</sup>

#### b. Samenwerkingsvormen

Het Nedersaksische Zweckverbandgesetz kent in tegenstelling tot Noordrijn-Westfalen slechts twee in plaats van drie vormen van publiekrechtelijke samenwerking, namelijk

11. Zaken als de inhoud van de statuten (Verbandssatzung) van de Zweckverbände, de samenstelling van de bestuursorganen, het opheffen van de Zweckverbände e.d., komen niet dan wel nauwelijks aan de orde, aangezien deze niet direct relevant zijn wat betreft de mogelijkheid tot het aangaan van de samenwerking. Vgl. tevens noot 2 van dit hoofdstuk.
12. Wet van 7-6-1939, Nieders. GVBl. Sb, II S. 109, laatstelijk gewijzigd door artikel 5 van de wet van 30-7-1985, Nieders. GVBl. S. 246. De tekst van het Zweckverbandgesetz is als bijlage bijgevoegd.
13. Naast deze algemene (procedurele) wet bestaan er sectorwetten, die bepalingen bevatten omtrent (verplichte) samenwerking, zoals b.v. het Baugesetzbuch (Planungsverbände) en het Wasserverbandsgesetz (Abwasserverbände). Door 'Sondergesetze' geregelde Zweckverbände zijn de 'Kommunalverband Grossraum Hannover' (Wet van 20-5-1992, Nieders. GVBl. S. 153.) en de Zweckverband 'Grossraum Braunschweig' (Wet van 27-11-1991, Nieders. GVBl. S. 305). Navraag bij de Niedersächsischer Städtetag heeft uitgewezen, dat er geen (precieze) overzichten bestaan van het aantal (vrijwillige) Nedersaksische Zweckverbände.

de oprichting van een *Zweckverband* en het aangaan van een *Vereinbarung*. Elk van deze publiekrechtelijke afspraken wordt hier nader toegelicht.

- Zweckverband (§ 7 t/m 12 ZwVG [Freiverbände], § 15 t/m 20 Zweckverbandgesetz [Pflichtverbände])

§ 1(1) Zweckverbandgesetz bepaalt dat gemeenten en verbanden van gemeenten ter gemeenschappelijke uitvoering van aangelegenheden, waartoe zij tot uitvoering gerechtigd of verplicht zijn, Zweckverbände (*Freiverbände*) kunnen oprichten respectievelijk aan gemeenten en verbanden van gemeenten Zweckverbände kunnen worden opgelegd (*Pflichtverbände*). Naast een gemeente (Gemeinde) of gemeenteverband (Gemeindeverband) kunnen ook andere publiekrechtelijke rechtspersonen (Körperschaften, Anstalten, Stiftungen) deel uit maken van het Zweckverband. De deelname van natuurlijke personen en/of privaatrechtelijke rechtspersonen behoeft de goedkeuring van de Minister des Innern (§ 3 ZwVG).

Zweckverbände zijn publiekrechtelijke lichamen (§ 4 ZwVG). Het juridische karakter ervan blijkt b.v. uit § 2(1) Zweckverbandgesetz, waarin is bepaald, dat rechten en plichten van de deelnemende overheden overgaan op de Zweckverband. Indien het Zweckverbandgesetz of de Verbandssatzung (statuten) niet anders bepalen, zijn in beginsel de voor gemeenten geldende voorschriften van toepassing (§ 6(1) ZwVG). Op basis van § 6(3) Zweckverbandgesetz kunnen Zweckverbände, die niet uitsluitend uit gemeenten/verbanden van gemeenten bestaan, slechts wanneer zij door de wet daartoe gemachtigd zijn, Satzungen (verordeningen) uitvaardigen. Behalve het bepaalde in § 6(3) Zweckverbandgesetz is een belangrijk verschil met de Zweckverbände in Noordrijn-Westfalen, dat in Nedersaksen een Verbandsversammlung niet verplicht is voorgeschreven maar de mogelijkheid van 'alleinverantwortliche Verwaltung durch einen Leiter' (met Beiräte) bestaat (§ 25(1) ZwVG). Ten aanzien van het Zweckverband zijn zoveel mogelijk de bepalingen inzake gemeenten (Gemeindeordnung) en mogelijk ook Landkreise (Landkreisordnung) van toepassing § 6(1) en § 25(1) ZwVG).

In het Zweckverbandgesetz is tevens voorzien in bepalingen omtrent de wijziging/opheffing van de Zweckverband (§§ 21 t/m 23 ZwVG), de inhoud van de Verbandssatzung (§ 24 t/m 30 ZwVG), e.d. In dit verband is het van minder belang en wordt daarop niet nader ingegaan. Hier kan opgemerkt worden, dat § 26 Zweckverbandgesetz tevens een meer bedrijfsmatige (privaatrechtelijke) samenwerking regelt à la de Belgische intercommunales.

Voorts kan hier nog vermeld worden dat door de bekendmaking de oprichting van de Zweckverband gegeven is en niet ter toetsing door de rechter staat (§ 11(4) ZwVG).

- Vereinbarung (§ 13 en 14 ZwVG)

Behalve de Zweckverband is er ook de mogelijkheid tot het sluiten van schriftelijke overeenkomsten. § 13(1) Zweckverbandgesetz is hier van belang. Gemeenten en verbanden van gemeenten kunnen overeenkomen dat één van de deelnemers tegen vergoeding een gemeenschappelijke aangelegenheid uitvoert of voorziet in het medegebruik van een door die ene overheid gedreven inrichting. § 13(3) Zweckverbandgesetz werkt dit uit door te bepalen dat, als een overheid een gemeenschappelijk aangelegenheid vervult, de andere overheden door de overeenkomst van de wettelijke plicht hiertoe bevrijd worden. Het gaat hierbij om delegatie, hetgeen niet per se hoeft te betekenen dat de mogelijkheid

van mandaat is uitgesloten. Tevens kan de desbetreffende overheid gemachtigd worden het gebruik van een bepaalde inrichting middels een voor het hele gebied geldende verordening (Satzung) te regelen. In dat verband kan de desbetreffende overheid alle maatregelen nemen (met uitzondering van het heffen van belastingen), die zij op eigen gebied zou kunnen treffen (§ 14 ZwVG).

Voor deze overeenkomsten geldt dat zij opgelegd kunnen worden door de toezichthoudende overheid. Anders dan ten aanzien van de Plichtverbände is niet expliciet bepaald, dat dit mogelijk is, wanneer dit 'aus Gründen des öffentlichen Wohles dringend geboten ist' (§ 19(1) juncto 15 (1) ZwVG).

### c. Toezicht en geschillenbeslechting

In § 7(2) juncto 31 Zweckverbandgesetz is het toezicht geregeld ten aanzien van de Zweckverbände en de Vereinbarung. Voor het aangaan van beide vormen van samenwerking is de goedkeuring noodzakelijk van de toezichthoudende instantie. Goedkeuring is b.v. ook vereist voor het door het Zweckverband instellen van belastingen. De toezichthoudende instantie varieert al naar gelang de deelnemende overheden (hiërarchie/ligging) van de Landkreise (Landrat), Bezirk (Bezirksregierung) tot de Minister des Innern. Daarbij blijft het toezicht op basis van de sectorwetgeving onverkort gelden. De geschillenregeling op basis van de §§ 32 en 33 Zweckverbandgesetz impliceert, dat bij geschillen tussen deelnemers aan een Vereinbarung of bij geschillen tussen het Zweckverband en de deelnemers of tussen de deelnemers aan een Zweckverband onderling de toezichthoudende overheid beslist, tenzij de wet in een andere procedure of de Verbandssatzung/Vereinbarung in een scheidsgerecht voorziet. Over een mogelijke rechtsbescherming tegen beslissingen van de toezichthouder is in het Zweckverbandgesetz niets bepaald.<sup>14</sup> Op de geschillenbeslechting wordt in § 4.D.6 van dit hoofdstuk nog dieper ingegaan.

### d. Vergelijking decentrale samenwerking Nedersaksen - Noordrijn-Westfalen

Het samenwerkingsrecht tussen decentrale overheden is een aangelegenheid van de Länder.<sup>15</sup> Als het samenwerkingsrecht inzake decentrale overheden op basis van het Nedersaksische Zweckverbandgesetz en het Noordrijn-Westfaalse Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit vergeleken wordt, bestaan er meer overeenkomsten dan verschillen. De vergelijking in deze kan dan ook kort zijn. Zowel in Nedersaksen als in Noordrijn-Westfalen is er de (bijna identieke) mogelijkheid van het oprichten van een Zweckverband en het aangaan van een (offentlich-rechtliche) Vereinbarung. De voornaamste verschillen zijn:

14. Hetgeen voor de gemeenten geldt, zie hiervoor hoofdstuk 4 § 3.D.1.e., zal hier in beginsel eveneens van toepassing zijn.

15. Zie hiervoor hoofdstuk 4 § 3.B.

1. In het Nedersaksische Zweckverbandgesetz ontbreekt een samenwerkingsvorm à la de Noordrijn-Westfaalse Arbeitsgemeinschaft.<sup>16</sup>
2. In het Nedersaksische Zweckverbandgesetz is in tegenstelling tot het Noordrijn-Westfaalse Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit bij de (öffentlich-rechtliche) Vereinbarung niet (expliciet) voorzien in een mandaatsvariant.
3. De bevoegdheid tot het nemen van algemene de burgers bindende voorschriften door een Zweckverband gaat op basis van § 8(4) van het Noordrijn-Westfaalse Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit iets verder dan op basis van § 6(3) van het Nedersaksische Zweckverbandgesetz;
4. Nedersaksen kent in tegenstelling tot Noordrijn-Westfalen niet de verplichting van een Verbandsversammlung.

## C. LÄNDER EN DECENTRALE SAMENWERKING

### 1. Inleiding

In hoofdstuk 5 § 3.F. is o.a. ingegaan op de Gewestgrenzen overschrijdende samenwerking tussen de Belgische Gewesten. Deze vormde in beginsel het kader voor de samenwerking tussen decentrale overheden in de betreffende Gewesten. Een en ander geldt ook voor de samenwerking tussen (decentrale overheden in) de Länder Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen. Hierop wordt thans ingegaan.

### 2. Samenwerking tussen Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen

In tegenstelling tot de samenwerking tussen Duitsland en vreemde staten (art. 24(1), 25, 32 en 59 Grundgesetz) alsmede de samenwerking tussen Bund en Länder (art. 91 a/b, art. 104 a(4) en 108(4) Grundgesetz) is in het Duitse Grundgesetz niets geregeld omtrent de samenwerking tussen de Duitse deelstaten onderling. De basis voor deze samenwerking is in beginsel gelegen in de diverse Landesverfassungen. Daarbij gaat het om algemeen geformuleerde bepalingen, die betrekking hebben op de buitenlandse betrekkingen. Zo bepaalt artikel 35 Niedersächsische Verfassung:

"(1) Die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident vertritt das Land nach aussen.

(2) Verträge des Landes, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Landtages."

De meest relevante bepalingen voor Noordrijn-Westfalen in deze zijn de artikelen 57 en 66 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen:

Artikel 57 bepaalt: "Die Landesregierung vertritt das Land Nordrhein-Westfalen nach aussen. Sie kann diese Befugnis auf den Ministerpräsidenten, auf ein anderes Mitglied der Landesregierung oder auf nachgeordnete Stellen übertragen." Artikel 66 bepaalt: "Die Gesetze werden vom Landtag beschlossen. Staatsverträge bedürfen der Zustimmung des Landtags."

In de praktijk gaat het vooral om de samenwerking op bestuurlijk niveau. Samenwerking tussen organen van de wetgevende en rechtsprekende macht is van ondergeschikte

16. De Arbeitsgemeinschaft als vorm van feitelijke samenwerking is weer wel geregeld in de tussen Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen gesloten overeenkomst inzake decentrale samenwerking. Zie hiervoor het gestelde in § 2.C.3. van dit hoofdstuk.

betekenis. Op bestuursniveau is er sprake van ad-hoc samenwerking, geïnstitutionaliseerde coördinatie (al dan niet krachtens Bondswetgeving), de oprichting van privaatrechtelijke inrichtingen en gemeenschappelijke (publiekrechtelijke) inrichtingen. Bij deze laatste vorm kan gedacht worden aan het oprichten van instanties, die bevoegdheden jegens burgers uitoefenen (b.v. ten aanzien van de toedeling van studieplaatsen, e.d.). Tot deze laatste vorm behoren eveneens de 'Planungs- en Zweckverbände'.<sup>17</sup> Bij de afspraken tussen de Länder wordt onderscheiden tussen 'Verwaltungsabkommen' en 'Staatsverträge'.<sup>18</sup> De Staatsvertrag vereist de goedkeuring van het parlement van het Land, terwijl het Verwaltungs-abkommen door een besluit van het bestuur gelding kan verkrijgen.<sup>19</sup> Beide zijn juridisch bindend.<sup>20</sup> Bij de vaststelling van de precieze inhoud van het interdeelstatelijk recht wordt aangeknoopt bij de verdragen zelf, de belangen van de partijen alsmede het volkenrecht.<sup>21</sup> Bij hetgeen de Länder met elkaar afspreken speelt uiteraard de bevoegdheidsafbakening tussen de Länder en de Bund een rol van betekenis. Deze competentieverdeling heeft in beginsel alleen betrekking op de overheidstaken, die in artikel 30 Grundgesetz uitdrukkelijk zijn opgenomen.

### 3. Ländergrenzen overschrijdende decentrale samenwerking

Op basis van de Staatsvertrag zwischen dem Land Niedersachsen und dem Land Nordrhein-Westfalen über Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, kommunale Arbeitsgemeinschaften und Wasser- en Bodenverbände (hierna: Staatsvertrag<sup>22</sup>) is het mogelijk dat ter vervulling van publiekrechtelijke taken over de grenzen van de Länder samengewerkt wordt tussen decentrale overheden via Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen en Arbeitsgemeinschaften (art. 1 Staatsvertrag). Voor de Zweckverbände is daarbij het recht toepasselijk van de plaats van de zetel, voor de öffentlich-rechtliche Vereinbarung geldt het recht van de plaats van de overheid waaraan de taken/bevoegdheden worden/zijn overgedragen (art. 2 Staatsvertrag). Het toezicht op het Zweckverband geschiedt door of namens de Innenminister van eveneens de plaats van de zetel van het Zweckverband. Daarbij is met name voor de oprichting en wijziging (van

17. Zie: J. Pietzcker, in: Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Landesberichte und Generalbericht der Tagung für Rechtsvergleichung 1987, 1e. Aufl. 1988, p. 20-34.

18. "Was die Exekutive allein verwirklichen kann, darüber kann sie sich auch im Wege des Verwaltungsabkommens mit anderen Ländern verständigen; die Wahl dieser Form hat den Vorteil der leichteren Änderbarkeit. Die Errichtung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, vielleicht auch die Übertragung von Hoheitsgewalt, die ja regelmässig eine Verschiebung gesetzlicher Kompetenz-zuweisungen enthält, insbesondere aber die Verpflichtung zu Massnahmen dem Bürger gegenüber, die einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, muss also die Form des Staatsvertrages wahren.", J. Pietzcker, a.w., p. 47.

19. J. Pietzcker, a.w., p. 50.

20. J. Pietzcker, a.w., p. 51.

Het Verwaltungsabkommen is wellicht te vergelijken met de bestuursovereenkomst in Nederland. Zie ook het gestelde in dit verband ten aanzien van de administratieve afspraak op basis van de Benelux-Overeenkomst (§ 5.D.2. in hoofdstuk 5) en de öffentlich-rechtliche Vereinbarung op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst (§ 4.D.2. van dit hoofdstuk).

Overigens doet hier wat betreft de Verwaltungsabkommen een vergelijking met de internationale administratieve akkoorden op. Zie voor deze laatste hoofdstuk 2.

21. BverwGE 60, 162.

22. Van 26-11-1969, GV NW 1969 S. 928.

de Verbandssatzung) van de Zweckverband in een coördinatieregeling voor toezicht voorzien. Voor de öffentlich-rechtliche Vereinbarung geldt eenzelfde regeling (art. 3 Staatsverdrag). In veel gevallen wordt door de Innenminister bij Verordnung een overheid aangewezen als de bevoegde toezichthouder.<sup>23</sup> Blijkens het in noot 23 van dit hoofdstuk bedoelde overzicht, dat ook betrekking heeft op de vergelijkbare staatsverdragen tussen Noordrijn-Westfalen en Rijnland Palts en Noordrijn-Westfalen en Hessen, gaat het in ruim 20 gevallen om öffentlich-rechtliche Vereinbarungen ten aanzien van o.a.: brandweer, rampen- en ongevalbestrijding, toelating tot bepaalde scholen, verbetering van de infrastructuur, de instelling van een EG-adviesinstantie en waterzuiveringsinrichtingen. Deze laatste öffentlich-rechtliche overeenkomsten komen qua inhoud sterk overeen met de te beschrijven overeenkomsten, sub 5 van dit hoofdstuk, tussen Nederlandse en Duitse decentrale overheden op basis van het Grensverdrag. In twee gevallen is sprake van een grensoverschrijdend Zweckverband inzake waterbeheer. Voor de Ländergrens overschrijdende Wasser- und Bodenverbände gelden vergelijkbare regels als voor de Zweckverbände en öffentlich-rechtliche Vereinbarungen (art. 5 en 6 Staatsverdrag). Aangezien de Wasser- en Bodenverbände niet tot de kring van overheden behoren, die op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking kunnen samenwerken, is het niet relevant hier nader op in te gaan.<sup>24</sup>

Van de oprichting van Arbeitsgemeinschaften dienen de wederzijdse toezichthoudende overheden in kennis gesteld te worden (art. 3 (5) Staatsverdrag).

Overigens kan hier het volgende nog opgemerkt worden. Vanwege het ontbreken van een juridische status van deze samenwerkingsvorm bestaan er wellicht sinds langere tijd ook al tussen decentrale overheden in Nederland en Duitsland Arbeitsgemeinschaften b.v. de Arbeitsgemeinschaft Grenzland Kreis Heinsberg - Limburg.<sup>25</sup> Vanwege het feit dat de deelnemende overheden hun eigen verantwoordelijkheden houden, is Oehm van mening dat de Arbeitsgemeinschaft zonder (nadere) wettelijke grondslag als vorm van grensoverschrijdende samenwerking gehanteerd kan worden.<sup>26</sup>

23. Voor een overzicht van deze Verordnungen in Noordrijn-Westfalen, zie: Sammlung des bereinigten Gesetz- und Verordnungsblattes für das Land Nordrhein-Westfalen, nr. 202.

24. Volstaan wordt met het volgende. De voornaamste wettelijke grondslag voor deze Wasser- en Bodenverbände is het Wasserverbandsgesetz (Bondswet). De Wasserverbände kunnen b.v. een rol spelen in het kader van de uitvoering van het Wasserhaushaltsgesetz. Het zijn evenwel de Länder, die ten aanzien van de uitvoering van deze wet nadere regels dienen te geven (Landeswassergesetze) en b.v. de tot uitvoering bevoegde overheden aanwijzen. De betreffende Verbände kunnen ook nog een rol spelen met betrekking tot de landinrichting (Flurbereinigungsgesetz). Voor de aspecten van het waterrecht en waterschapsrecht van de Bondsrepubliek Duitsland/Noordrijn-Westfalen, zie: W.F.A. Heemskerk, Waterrecht en waterschapsrecht, grensverkenningen in verband met de grensoverschrijdende rivier de Roer, 1985, hoofdstukken 4 t/m 6.

25. Deze werkgemeenschap Grensland Kreis Heinsberg - Limburg heeft b.v. zijn eigen informatieblad getiteld 'Nachbarschaft im Grenzraum'. Ook b.v. op het terrein van de grensoverschrijdende politiesamenwerking bestaat er een Arbeitsgemeinschaft, zie: Satzung der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der belgischen, niederländischen und deutschen Polizeibehörden im Aachener Grenzgebiet.

26. M. Oehm, a.w., p. 100.

### § 3. Samenvattende vergelijking decentrale samenwerking Duitsland-Nederland

Qua (intergemeentelijke) samenwerkingsvormen komen de Nederlandse Wet gemeenschappelijke regelingen (beschreven in hoofdstuk 5 § 2), het Nedersaksische Zweckverbandgesetz en het Noordrijn-Westfaalse Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit nagenoeg overeen (zie figuur 5).

Indien de juridische reikwijdte van de samenwerkingsvormen op basis van de betreffende wetgeving vergeleken wordt, dan kan het volgende geconcludeerd worden:

1. De Nedersaksische en Noordrijn-Westfaalse Zweckverbände, die uit gemeenten bestaan, kunnen dezelfde publiekrechtelijke bevoegdheden als het Nederlandse Wgroopenbaar lichaam uitoefenen. Dit geldt, voor Nedersaksen met de restrictie van § 6(3) Zweckverbandgesetz, ook voor Zweckverbände waarin andere deelnemers dan overheden deelnemen;
2. De bevoegdheidsoverdracht inzake de (öfentlich-rechtliche) Vereinbarung kan een vergelijkbare strekking hebben als de centrumgemeente op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (mandaat). Overigens kent de (öfentlich-rechtliche) Vereinbarung in tegenstelling tot de Wet gemeenschappelijke regelingen ook de verdergaande mogelijkheid van delegatie;
3. De Arbeitsgemeinschaft op basis van het Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit is als een lichte(re) vorm dan het gemeenschappelijk orgaan op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen te beschouwen. De laatste kan burgers en overheden bindende besluiten nemen. De eerste heeft slechts adviserende en geen de overheden en burgers bindende bevoegdheden. Om die reden ontbreekt waarschijnlijk toezicht op de Arbeitsgemeinschaft. In Nedersaksen ontbreekt deze vorm van samenwerking, die overigens weer wel mogelijk is tussen decentrale overheden in Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen;
4. De Wet gemeenschappelijke regelingen, het Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit en het Zweckverbandgesetz kennen de mogelijkheid tot het dwingend opleggen (door de toezichthoudende instantie) van het openbaar lichaam/Zweckverband;
5. De genoemde Staatsverdrag inzake decentrale samenwerking tussen Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen maakt het mogelijk dat er samenwerking tussen Nederlandse, Noordrijn-Westfaalse én Nedersaksische overheden kan plaatsvinden;
6. Gezien de sub 1 t/m 5 genoemde overeenkomsten betreffende het formele juridische kader van publiekrechtelijke afspraken op basis van het interne recht, moet de grensoverschrijdende samenwerking, waarvoor bij dat interne recht wordt aangeknoopt, tussen Nederlandse decentrale overheden en hun Noordrijn-Westfaalse en Nedersaksische 'counterparts' in ieder geval in dit opzicht minder problemen opleveren dan bij de Belgisch-Nederlandse samenwerking (vgl. hoofdstuk 5 § 4);
7. Zoals gesteld in hoofdstuk 4 § 5 zullen met name de Nederlandse en Duitse gemeenten grensoverschrijdend kunnen samenwerken en kunnen profiteren van de overeenkomende (samenwerkings- en organieke) wetgeving. Voor de Nederlandse provincies wordt dit moeilijker, gezien het feit van de ontbrekende Duitse counterparts. Voor de Nederlandse waterschappen en de Duitse equivalenten is dit onmogelijk, aangezien zij zijn uitgesloten van de werking van de Duits-Nederlandse Overeenkomst.

Zie ook § 4.D.1 van dit hoofdstuk, waar op de tot grensoverschrijdende samenwerking gerechtigde overheden op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst wordt ingegaan.

*figuur 5*

Vergelijking Wet gemeenschappelijke regelingen/Zweckverbandgesetz/Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit.

Categorie	Nederland	Nordrhein-Westfalen	Niedersachsen
Wet	Wet gemeenschappelijke regelingen	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit	Zweckverbandgesetz
Samenwerkingsvormen	Openbaar lichaam** Gemeenschappelijk orgaan (delegatie) Centrumgemeente (mandaat)	Zweckverband** Arbeitsgemeinschaft öffentliche-rechtliche Vereinbarung (mandaat en delegatie)	Zweckverband** Vereinbarung (delegatie)***
Organen**	Algemeen bestuur Dagelijks bestuur Voorzitter	Verbands-versammlung Verbandsvorsteher	Verbands-versammlung* Leiter (Beiräte)
Bevoegdheden**	Burgers en overheden bindende bevoegdheden	Burgers en overheden bindende bevoegdheden	Burgers en overheden bindende bevoegdheden

\* = facultatief

\*\* = alleen de organen van de samenwerkingsvormen die met \*\* zijn aangegeven

\*\*\* = mandaat is wellicht niet uitgesloten



**§ 4. Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Nedersaksen en het Land Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten (Duits-Nederlandse Overeenkomst)** <sup>27</sup>

**A. INLEIDING**

Vijf jaren na de ondertekening van de Benelux-Overeenkomst is er ten behoeve van de publiekrechtelijke samenwerking tussen decentrale overheden over de Duits-Nederlandse grens een vergelijkbaar verdrag ondertekend. In het navolgende zal allereerst de totstandkoming van de Duits-Nederlandse Overeenkomst kort belicht worden (§ 4.B.). Na een behandeling van de inhoud (§ 4.C.), wordt de juridische reikwijdte ervan nader uitgewerkt (§ 4.D.). De (beperkte) juridische reikwijdte van de samenwerkingsvormen op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst reflecteert de problemen, die in het algemeen met publiekrechtelijke vormen van grensoverschrijdende samenwerking verband houden. De Duits-Nederlandse Overeenkomst kent op hoofdlijnen dezelfde inhoud en structuur als de Benelux-Overeenkomst. Maar er zijn ook essentiële verschillen. In de bespreking van de belangrijkste zaken uit de Duits-Nederlandse Overeenkomst staat de vergelijking tussen beide verdragen centraal. Ten aanzien van een aantal (overeenkomende) zaken kan hier volstaan worden met een verwijzing naar hetgeen bij de beschrijving van de Benelux-Overeenkomst, in hoofdstuk 5 § 5, is gesteld. Tot slot volgen een samenvatting en enkele conclusies (§ 5).

**B. ONTSTAAN VAN DE DUIJS-NEDERLANDSE OVEREENKOMST**

Voortbouwend op de European Outline Convention is op regeringsniveau tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland alsmede Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen (gedurende vijf jaar) onderhandeld met het oog op de totstandkoming van een de European Outline Convention concretiserend verdrag.<sup>28</sup> De Duits-Nederlandse Overeenkomst is per 1-1-1993 in werking getreden.<sup>29</sup> Het feit dat naast de twee deelstaten ook

27. Isselburg-Anholt 23-5-1991, Trb. 1991 nr. 102, in werking getreden 1-1-1993, Trb. 1992 nr. 207. Voor Duitsland is de Duits-Nederlandse Overeenkomst goedgekeurd in Nedersaksen bij Wet van 16-3-1992, Nieders. GVBl. S. 69 en in Noordrijn-Westfalen bij Wet van 20-11-1991, GV NW S. 530. De bekendmaking door de Bond d.d. 20-4-1993 van de inwerkingtreding heeft plaatsgevonden in BGBl. 1993 S. 843.

De behandeling ervan geschiedt hier aan de hand van de geldende tekst, zoals opgenomen in Trb. 1991 nr. 102. Deze is als bijlage bijgevoegd.

28. Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst, p. 1.

De parlementaire stukken in Nederland (Toelichtende Nota bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst, Staten-Generaal, vergaderjaar 1991-1992, 22740, nrs. 375 en 1), in Noordrijn-Westfalen (Landtag Drucksache 11/1970) en in Nedersaksen (Landtag Drucksache 2720) komen nagenoeg overeen met de Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst. In het navolgende wordt alleen aan deze parlementaire stukken gerefereerd, voorzover deze de Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst aanvullen of hiervan afwijken.

29. Er zijn naar aanleiding van deze Duits-Nederlandse Overeenkomst enkele adviezen verschenen van onder andere de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Raad (wordt vervolgd...)

de federale staat partij is bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst houdt verband met het bepaalde in het Duitse Grundgesetz omtrent het al dan niet (zonder toestemming) kunnen sluiten van volkenrechtelijke verdragen door de deelstaten. Het feit dat de deelstaten uitgesloten zijn van de samenwerking op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst houdt eveneens verband met de uitleg van enkele bepalingen van het Grundgesetz. In § 4.D.7 van dit hoofdstuk worden deze, in het licht van de daaruit voortvloeiende (beperkte) juridische reikwijdte van de samenwerkingsvormen op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst, beschreven.

### C. INHOUD VAN DE DUIJS-NEDERLANDSE OVEREENKOMST

De doelstelling van de Duits-Nederlandse Overeenkomst, zoals aangegeven in de inleidende opmerkingen en artikel 2 ervan, is het binnen de bevoegdheden van het interne recht scheppen van de mogelijkheid voor decentrale overheden om op publiekrechtelijke basis samen te werken. De Duits-Nederlandse Overeenkomst moet als een aanvulling op het interne samenwerkings-recht tussen decentrale overheden in Nederland en Duitsland (Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen) gezien worden. De Duits-Nederlandse Overeenkomst bestaat uit 14 artikelen en een protocol.

De overheden, genoemd in artikel 1 Duits-Nederlandse Overeenkomst, kunnen op een drietal manieren met elkaar samenwerken. Er kan tot samenwerking worden overgegaan door het treffen van een gemeenschap-pelijke regeling, waarbij een openbaar lichaam (Zweckverband) wordt opgericht, een gemeenschappelijk orgaan (Arbeitsgemeinschaft) wordt ingesteld of een andere overeenkomst wordt gesloten öffentlich-rechtliche Vereinbarung (art. 2 lid 2 Duits-Nederlandse Overeenkomst). Deze drie vormen van samenwerking worden respectievelijk in de artikelen 3 t/m 5, 7 en 6 Duits-Nederlandse Overeenkomst nader uitgewerkt. Daarin staat de juridische reikwijdte van deze vormen centraal. In de artikelen 8 t/m 14 Duits-Nederlandse Overeenkomst wordt een aantal zaken van meer procedurele aard, zoals het toezicht op de aan samenwerking deelnemende overheden, het toezicht op de openbare lichamen/gemeenschappelijke organen, de rechtsgang en aanspraken van derden, een geschillenregeling voor o.a. de deelnemende overheden, de opzegging van de Duits-Nederlandse Overeenkomst door de verdragspartijen e.d., geregeld. Het protocol regelt de uniforme uitlegging van de Duits-Nederlandse Overeenkomst. Zo zullen in dit verband, indien een partij bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst consultatie over de uitlegging of de toepassing ervan noodzakelijk acht, de verdragspartijen hiertoe op het niveau van de bevoegde ministeries bijeenkomen. De Duits-Nederlandse Overeenkomst kent in tegenstelling tot de Benelux-Overeenkomst geen bijlage, waarin het toepasselijke wederzijdse nationale recht is opgenomen.

#### 29.(...vervolg)

voor het binnenlands bestuur (Rbb). Met name op het advies van deze laatste, Raad voor het binnenlands bestuur, Advies over de Nederlands-Duitse Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking, september 1991, wordt in dit kader nader ingegaan.

## D. JURIDISCHE REIKWIJDTE VAN DE DUIJS-NEDERLANDSE OVEREENKOMST

### 1. Tot samenwerking gerechtigde overheden

Samenwerking is niet verplicht. De Duits-Nederlandse Overeenkomst creëert een bevoegdheid voor bepaalde decentrale overheden om grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken te maken. De tekst van de Duits-Nederlandse Overeenkomst spreekt van territoriale gemeenschappen of autoriteiten. Hier zal verder van 'overheden' gesproken worden.

In Nederland is de samenwerking over de Duits-Nederlandse grens mogelijk voor gemeenten en provincies alsmede openbare lichamen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, voorzover bevoegd op basis van hun interne (gemeenschappelijke) regelingen. In het Land Nedersaksen kunnen Gemeinden, Samtgemeinden en Landkreise grensoverschrijdend samenwerken. In het Land Noordrijn-Westfalen kunnen Gemeinden, Kreise, Landschaftsverbände en de Kommunalverband Ruhrgebiet over de Duits-Nederlandse grens heen samenwerken. Voorts kunnen de Noordrijn-Westfaalse en Nedersaksische Zweckverbände, indien hun interne regeling dit toelaat, deelnemen aan de grensoverschrijdende samenwerking. Op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst, in afwijking van de Wet gemeenschappelijke regelingen en het Nedersaksische Zweckverbandsgesetz, kunnen openbare Wgr-lichamen of ZwVG-Zweckverbände aan vormen van grensoverschrijdende samenwerking deelnemen, zonder dat tenminste één gemeente of provincie respectievelijk 'kommunale Körperschaft' aan de samenwerking deelneemt. Beide genoemde wetten - Noordrijn-Westfalen kent die mogelijkheid wel voor de GkG-Zweckverbände - laten dit niet toe bij de interne samenwerking.<sup>30</sup> Men kan zich afvragen of voor grensoverschrijdende samenwerking op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst de Wgr-openbare lichamen respectievelijk de Zweckverbände (op basis van het GkG en ZwVG) een expliciete bevoegdheidsgrondslag nodig hebben in hun interne regelingen, dan wel dat de strekking ervan zich niet tegen grensoverschrijdende samenwerking moet verzetten. De Raad voor het binnenlands bestuur evenals de Nederlandse regering zijn op dit punt voorstander van een expliciete grensoverschrijdende taakstelling in de statuten.<sup>31</sup> De Wgr-gemeenschappelijke organen of de GkG-Arbeitsgemeinschaften behoren niet tot de tot samenwerking gerechtigde overheden op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst.

De Nederlandse waterschappen en de Duitse Wasser- en Bodenverbände zijn buiten de werking van de Duits-Nederlandse Overeenkomst - de Benelux-Overeenkomst omvat de waterschappen respectievelijk polders/wateringen wel - gehouden. Dit houdt verband met de door de verdragspartijen voldoende geachte mogelijkheid voor waterschappen/Wasser-

30. Blijkens de Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst, a.w., p. 11, derogeert de Duits-Nederlandse Overeenkomst op dit punt aan genoemde wetgeving.

Zoals vermeld in § 4.D.3. in hoofdstuk 5 derogeert de Benelux-Overeenkomst in eerste instantie op dit punt niet aan de Wet gemeenschappelijke regelingen/Wet betreffende de Intercommunales. Vgl. ook: Raad voor het binnenlands bestuur, a.w., p. 6-7.

31. Raad voor het binnenlands bestuur, a.w., p. 8; Toelichtende Nota bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst, a.w., p. 10.

en Bodenverbände tot het aangaan van grensoverschrijdende uitvoeringsovereenkomsten op basis van het Duits-Nederlands Grensverdrag.<sup>32</sup>

Aangezien de Nederlandse provincies vergelijkbare (sector)bevoegdheden hebben als de Duitse Länder en in het bijzonder de daarvan, als middenniveau, deel uitmakende Regierungsbezirke, en deze uitgezonderd zijn van de werking van de Duits-Nederlandse Overeenkomst, zal de samenwerking uiteindelijk vooral tussen (samenwerkingsverbanden van) gemeenten plaatsvinden.

Artikel 1 lid 3 Duits-Nederlandse Overeenkomst voorziet in de mogelijkheid dat de Overeenkomstsluitende partijen andere lokale of regionale overheden aanwijzen dan die genoemd in artikel 1 lid 1 van het verdrag. Op basis van artikel 1 lid 4 Duits-Nederlandse Overeenkomst geldt hetzelfde voor de participatie van andere publiekrechtelijke rechtspersonen dan (de tot samenwerking gerechtigde) decentrale overheden - die laatste moeten dan wel zelf participeren -, indien het interne recht dit toelaat. Via deze wegen zou het niet uitgesloten kunnen zijn, dat b.v. waterschappen/Wasser- en Bodenverbände en Länder toch (ooit) kunnen participeren in de samenwerking.<sup>33</sup> Deelname van privaatrechtelijke rechtspersonen aan de samenwerking, met uitzondering van deelname aan de overeenkomsten van artikel 6 Duits-Nederlandse Overeenkomst, is, indien hieraan ook decentrale overheden deelnemen, eveneens mogelijk.<sup>34</sup> In dit verband kan b.v. gedacht worden aan Kamers van Koophandel e.d.<sup>35</sup> Het ligt voor de hand dat de Duits-Nederlandse Overeenkomst derogeert aan de in § 2.C. beschreven Staatsverdrag tussen Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen inzake decentrale samenwerking, b.v. bij de oprichting van één openbaar lichaam, waarin naast Nederlandse overheden zowel overheden uit Nedersaksen als Noordrijn-Westfalen participeren.<sup>36</sup>

Tot slot zij hier nog opgemerkt dat de samenwerking, die vrijwillig is, niet beperkt is tot die in het grensgebied.

32. Toelichtende Nota bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst, a.w., p. 6-7. Mijns inziens is die veronderstelling niet helemaal juist. Voor het gestelde met betrekking tot het Grensverdrag wordt verwezen naar 5.1 van dit hoofdstuk.

33. Vgl. het overeenkomstige artikel 1 lid 2 Benelux-Overeenkomst.

34. In de Toelichting bij de Overeenkomst, a.w., p. 14, is vermeld dat het op basis van de wetgeving in de beide Duitse deelstaten niet mogelijk is dat (louter) privaatrechtelijke personen öffentlich-rechtliche Vereinbarungen treffen.

35. Art. 1 lid 4 Benelux-Overeenkomst beperkt de samenwerking tot territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten. Op basis van de Wet betreffende de intercommunales (art. 2) kunnen aan de intercommunale eveneens privaatrechtelijke rechtspersonen deelnemen. Op basis van artikel 93 Wet gemeenschappelijke regelingen geldt hetzelfde voor Nederland. Via deelname aan een intercommunale c.q. Wgr-openbaar lichaam kunnen privaatrechtelijke personen derhalve toch participeren, hetzij indirect, in de samenwerking op basis van de Benelux-Overeenkomst.

36. Zoals gesteld in § 3.G. in hoofdstuk 5 is in België de situatie inzake samenwerking tussen decentrale overheden van het Vlaamse en Waalse gewest nog niet helemaal uitgekristalliseerd. Zolang er geen regeling bestaat voor Vlaams-Waalse decentrale samenwerking, is de samenwerking juridisch wel mogelijk maar is het de vraag of samenwerking tussen Nederlandse, Vlaamse én Waalse overheden in het kader van de Benelux-Overeenkomst praktisch van de grond komt. Zie ook: noot 62 hoofdstuk 5.

## 2. Samenwerkingsvormen

De Duits-Nederlandse Overeenkomst kent een drietal vormen van samenwerking (art. 2 lid 2 Duits-Nederlandse Overeenkomst). Twee van de drie vormen van samenwerking, namelijk het oprichten van een openbaar lichaam (Zweckverband) en een gemeenschappelijk orgaan (kommunale Arbeitsgemeinschaft) zijn als zodanig ook in de Benelux-overeenkomst vermeld. Voorshands lijkt ook de derde vorm, namelijk een gemeenschappelijke regeling waarbij geen openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld (öffentlich-rechtliche Vereinbarung), het equivalent van de administratieve afspraak ex Benelux-Overeenkomst. In het navolgende zal voor elk van de drie vormen bekeken worden of ze daadwerkelijk met die in de Benelux-Overeenkomst overeenkomen.

### • Openbaar lichaam

Belangrijk is dat het openbaar lichaam niet bevoegd is algemeen verbindende voorschriften vast te stellen of bij beschikking verplichtingen op te leggen aan burgers (art. 5 lid 1 Duits-Nederlandse Overeenkomst).<sup>37</sup> Zoals aangegeven in § 2.B. en § 2.C. van dit hoofdstuk kunnen Zweckverbände (bestaande uit overheden) op basis van het Zweckverbandgesetz en Zweckverbände op basis van het Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit zonder meer wel over deze bevoegdheden beschikken. Dit geldt, zoals aangegeven sub 2 in hoofdstuk 5, ook voor het openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Hiermee wijkt de Duits-Nederlandse Overeenkomst af van het betreffende interne recht in Nederland en de beide Länder. Deze vorm van samenwerking kent wel de mogelijkheid dat (publiekrechtelijke) rechten en plichten voor de deelnemende overheden ontstaan maar niet voor derden. Anders gezegd: In beginsel kunnen er in dit verband slechts 'publiekrechtelijke' geschillen tussen de deelnemende overheden onderling c.q. deze en het openbaar lichaam ontstaan maar niet tussen het openbaar lichaam en burgers. Vanwege de toegekende privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid kan het openbaar lichaam privaatrechtelijk aansprakelijk gesteld worden en autonoom privaatrechtelijk handelen. Het hebben van de bevoegdheid privaatrechtelijke contracten e.d. te sluiten kan essentieel zijn voor het functioneren van zo'n openbaar lichaam, b.v. voor het aan- en verkopen van grond maar ook in het kader van het privaatrechtelijk beheer/exploitatie van een gemeenschappelijke stortplaats, een waterzuiveringsinstallatie, een grensoverschrijdend natuurgebied, e.d. De regeling van civielrechtelijke aanspraken van derden jegens dit openbaar lichaam vloeit met name voort uit artikel 10 Duits-Nederlandse Overeenkomst. Zie hiervoor uitgebreider het gestelde in § 4.D.6 van dit hoofdstuk.

Op basis van artikel 5 lid 2 Duits-Nederlandse Overeenkomst kan het openbaar lichaam de deelnemende overheden verplichten om maatregelen te nemen, indien dat voor de vervulling van zijn taken noodzakelijk is. Dit zou het uitvaardigen van algemeen verbindende voorschriften kunnen zijn. De deelnemende overheden zijn bij hun besluitvorming (jegens derden) gebonden aan door het openbaar lichaam genomen besluiten. Omdat de beslissingsmacht ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden in wezen bij het open-

37. Het openbaar lichaam op basis van artikel 3 lid 1 Benelux-Overeenkomst kan wel over deze bevoegdheid van regeling en bestuur beschikken.

baar lichaam kan gaan berusten, is mijns inziens sprake van een publiekrechtelijke afspraak. Net zoals bij het openbaar lichaam op basis van de Benelux-Overeenkomst (vgl. hoofdstuk 5 § 5.D.2.) zal afgewacht moeten worden, in hoeverre overheden bereid zijn überhaupt bij voorbaat bepaalde (overheden bindende) bevoegdheden aan het openbaar lichaam te delegeren.<sup>38</sup> Het is niet geheel duidelijk in dat verband in hoeverre de deelnemende overheden nog een bepaalde beleidsvrijheid hebben bij het doorvoeren van besluiten van het openbaar lichaam. De precieze reikwijdte van een dergelijke binding tussen overheden onderling is ook in het interne recht (in Nederland) nog niet echt uitgekristalliseerd. Het voert te ver hier dieper op in te gaan, maar met name in het milieurecht begint dit 'intern overheidsrecht' zich te ontwikkelen, b.v. in het kader van aanwijzingsbevoegdheden.

Het treffen van een regeling is noodzakelijk voor het ontstaan van een openbaar lichaam (art. 4 lid 1 Duits-Nederlandse Overeenkomst). Artikel 4 lid 2 Duits-Nederlandse Overeenkomst geeft regels omtrent de mogelijke bestuursstructuur. Het derde lid van dit artikel bevat een aantal verplicht in de regeling op te nemen zaken. De regeling kan slechts gewijzigd worden bij een meerderheid van ten minste twee derden (minimumvereiste) van het in de regeling bepaalde aantal vertegenwoordigers in het algemeen bestuur (art. 4 lid 4 Benelux-Overeenkomst). Daarbij richt de afvaardiging van vertegenwoordigers zich in beginsel naar het nationale recht (art. 4 lid 5 Duits-Nederlandse Overeenkomst). Wat betreft de organen zijn een algemeen en dagelijks bestuur verplicht en kan met inachtneming van het interne recht in meer organen worden voorzien (art. 4 lid 2 Duits-Nederlandse Overeenkomst. Hiermee derogeert de Duits-Nederlandse Overeenkomst aan het Nedersaksische Zweckverbandgesetz, waarin een algemeen bestuur niet verplicht is.<sup>39</sup>

Bij de Benelux-Overeenkomst zijn er modelstatuten voor het openbaar lichaam opgesteld. Ten aanzien van de Duits-Nederlandse Overeenkomst is dat niet het geval. Een voorbeeld van een openbaar lichaam, dat thans op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst wordt opgericht, is de Euregio Rijn-Waal. Gezien de (concept)statuten betreft het een openbaar lichaam, met zetel in Kleve (D), dat vooral een adviserende functie ten aanzien van de deelnemende overheden heeft. Het is niet zo, dat dit openbaar lichaam over overheden bindende bevoegdheden beschikt. Het kan wel personeel in dienst nemen en over financiële middelen beschikken. De organen van de Euregio Rijn-Waal zijn de Euregioraad en het dagelijks bestuur (§ 6 Gemeenschappelijke regeling Euregio Rijn-Waal). De Euregioraad is het hoogste orgaan en beslist over een aantal aangegeven aangelegenheden, zoals de begroting, de aanwijzing van de voorzitter, de wijziging van de regeling alsmede in zaken waarin de regeling niet voorziet (§ 7(7) Gemeenschappelijke regeling Euregio Rijn-Waal). Het dagelijks bestuur bereidt o.a. besluiten van de Euregioraad voor en beslist over benoeming e.d. van personeel (§ 8(3) Gemeenschappelijke regeling Euregio Rijn-Waal). Verder bevat de regeling bepalingen inzake de leiding

38. Indien al bevoegdheden worden overgedragen aan het openbaar lichaam, zal in het kader van de voor besluitvorming vereiste meerderheden waarschijnlijk in de praktijk gestreefd worden naar consensus. Vgl. Raad voor het binnenlands bestuur, a.w., p. 9.

39. De Benelux-Overeenkomst noemt niet expliciet de betreffende organen, maar stelt ten aanzien van de inhoud van de statuten dat de wijze van aanstelling van 'de beheers- en bestuursorganen' geregeld dient te worden (art. 3 lid 5 Benelux-Overeenkomst).

van het secretariaat, de samenstelling van de Euregiaraad en het dagelijks bestuur, het financiële beheer, etc.<sup>40</sup>

• Gemeenschappelijk orgaan

Dit orgaan kan in zijn geheel geen (de deelnemers of derden) bindende beslissingen nemen (art. 7 lid 2 Duits-Nederlandse Overeenkomst). In deze is er overeenstemming met de Noordrijn-Westfaalse Arbeitsgemeinschaft. Deze regeling wijkt af van die van het Nederlandse gemeenschappelijk orgaan, dat wel de deelnemers bindende beslissingen kan nemen evenals beschikkingen aan derden kan afgeven. Deze regeling derogeert aan de situatie in Nedersaksen, dat geen Arbeitsgemeinschaft kent.

Het is de vraag of de oprichting van een gemeenschappelijk orgaan op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst, gezien het feitelijk karakter, wel als een publiekrechtelijke afspraak gezien kan worden. De beoogde rechtsgevolgen, in het leven geroepen door overheden, zouden dan gelegen moeten zijn in het gecreëerde toezicht op het gemeenschappelijk orgaan. Daarbij dient dan wel opgemerkt te worden, dat in het Noordrijn-Westfaalse Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit er helemaal geen toezicht bestaat ten aanzien van de Arbeitsgemeinschaft (en de vorm van samenwerking in het Nedersaksische Zweckverbandgesetz geheel ontbreekt). Mijns inziens zal dit toezicht ten aanzien van het gemeenschappelijk orgaan derhalve alleen in Nederland plaats vinden.<sup>41</sup> Daarbij is dit toezicht ex Wet gemeenschappelijke regelingen o.a. ingegeven door de mogelijkheid dat het Nederlandse gemeenschappelijk orgaan burgers en overheden bindende besluiten (geen algemeen verbindende voorschriften) kan vaststellen. Aangezien het gemeenschappelijk orgaan op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst niet eens de deelnemende overheden bindende beslissingen kan nemen, laat staan de burgers, is de publiekrechtelijke status ervan mijns inziens zeer twijfelachtig. Er is bij deze vorm veeleer sprake van weliswaar geformaliseerde maar feitelijke samenwerking. Het gaat hierbij om een overlegforum met adviserende bevoegdheden. Uitgaande van het uitgangspunt van de Duits-Nederlandse Overeenkomst, namelijk dat deze een aanvulling vormt op het wederzijdse nationale recht en in de Duits-Nederlandse Overeenkomst geen bijzondere regeling daaromtrent is opgenomen, moet aangenomen worden dat het gemeenschappelijk orgaan op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst geen privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid bezit en niet aan het privaatrechtelijk rechtsverkeer kan deelnemen c.q. aansprakelijk gesteld kan worden.<sup>42</sup> Hieruit blijkt eens te meer het feitelijk (overigens geformaliseerd) overleg/advieskarakter.

40. In feite bestaat er hierdoor niet zo heel veel verschil met de samenwerking, die reeds lange tijd bestond vóór de inwerkingtreding van de Duits-Nederlandse Overeenkomst (en nog bestaat) in de Euregio (Gronau/Enschede). Zie hierover J. Gabbe, Regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der Basis, in: Grenzübergreifende Raumplanung, a.w., p. 187-208.

41. Zie tevens het gestelde omtrent het toezicht op de overheden, die het gemeenschappelijk orgaan instellen, § 4.D.5. van dit hoofdstuk.

42. In de Toelichting bij de Benelux-Overeenkomst, a.w., p. 13, wordt in tegenstelling tot de Duits-Nederlandse Overeenkomst de niet-rechtspersoonlijkheid van het gemeenschappelijk orgaan uitdrukkelijk aangegeven.

• (Publiekrechtelijke) overeenkomsten

De rechtsgevolgen verbonden aan de derde categorie van samenwerking, die van de overeenkomsten ex artikel 6 Duits-Nederlandse Overeenkomst, sluiten aan bij die van het openbaar lichaam. Dergelijke schriftelijke overeenkomsten zullen rechtstreeks rechten en verplichtingen voor de deelnemende overheden met zich kunnen brengen maar niet voor derden.

Ten aanzien van de instelling van de centrumgemeente (art. 6 lid 2 Duits-Nederlandse Overeenkomst) kan de buitenlandse overheid de aan haar ter uitvoering overgedragen zaken niet in eigen naam (en slechts volgens de instructies van de overdragende overheid) behartigen. Bij deze vorm, die is geregeld in het Nederlandse en het Noordrijn-Westfaalse decentrale samenwerkingsrecht, gaat het dus om een overdracht van bevoegdheden via mandaat. Gezien het feit dat het hier om de uitoefening in mandaat van publiekrechtelijke bevoegdheden door een buitenlandse overheid gaat en deze vorm in het interne recht een wettelijk grondslag heeft, kan men zeer wel spreken van een publiekrechtelijke afspraak. Delegatie aan buitenlandse overheden van bevoegdheden de burgers bindende beslissingen te nemen (overdracht van beslissingsbevoegdheid en verantwoordelijkheid) is op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst niet mogelijk.<sup>43</sup> Voor de Belgisch-Nederlandse administratieve afspraken op basis van de Benelux-Overeenkomst moet, zoals aangegeven in hoofdstuk 5 § 5.D.2., een dergelijke delegatie zeer waarschijnlijk eveneens uitgesloten geacht worden. Het aangaan van andere overeenkomsten ex artikel 6 Duits-Nederlandse Overeenkomst kan alleen geschieden, indien dit door het nationale recht is toegestaan. Het zal hier kunnen gaan om overeenkomsten omtrent het gebruik maken van elkaars voorzieningen (brandweer, waterzuiveringsinstallaties, etc.), over hoe bevoegdheden uitgeoefend kunnen/zullen worden (b.v. het afzien van de uitvoering van bepaalde plannen), e.d. Op deze afspraken in het kader van vooral discretionaire bevoegdheden is reeds bij de beschrijving van de administratieve afspraken op basis van de Benelux-Overeenkomst in hoofdstuk 5 § 5.D.2. ingegaan. Hetgeen daar geschreven is, is in beginsel ook hier van toepassing. Het Duitse equivalent van de Nederlandse bevoegdheden/beleids overeenkomsten zijn de Verwaltungsverträge. Ook in Duitsland bestaat voor dergelijke afspraken tussen decentrale overheden niet direct een wettelijk regeling.<sup>44</sup> Omdat artikel 6 lid 2 derogeert aan artikel 6 lid 1 Duits-Nederlandse Overeenkomst geldt ook voor die afspraken (zoals voor de instelling van een centrumgemeente), dat deze in beginsel geen rechtstreekse derdenwerking kunnen hebben. Omdat de partijen overheden zijn en zij jegens elkaar rechtsgevolgen beogen in het kader van de uitoefening (*niet overdracht*) van hun publiekrechtelijke (discretionaire) bevoegdheden, kan men deze afspraken als publiekrechtelijk kwalificeren.<sup>45</sup>

43. Vgl. Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst, a.w., p. 27.

Het Zweckverbandgesetz en het Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit kennen in tegenstelling tot de Wet gemeenschappelijke regelingen deze delegatiemogelijkheid overigens wel.

44. Voor dergelijke overeenkomsten tussen overheden en burgers inzake publiekrechtelijke aangelegenheden kan in deze gewezen worden op § 54 e.v. Verwaltungsverfahrensgesetz.

45. Dat daaruit mogelijk (in Nederland) een civielrechtelijke aansprakelijkheid voortvloeit, doet aan het publiekrechtelijke karakter niet zonder meer af. Zie b.v. ook: M. Scheltema, De burgerlijke rechter lost het probleem van de administratieve rechtspraak op, in: NJ 1913-1988, annotatoren kijken terug, 1988, p. 143; J. Van der Hoeven, De drie dimensies van het bestuursrecht, 1989, p. 224.



### 3. Verwijzing naar het interne recht

Met betrekking tot de (totstandkoming van de) drie vormen van samenwerking dienen de bepalingen van het nationale recht in acht te worden genomen. De strekking van artikel 2 lid 1 Duits-Nederlandse Overeenkomst, die overeenkomt met artikel 2 lid 1 Benelux-Overeenkomst, is duidelijk. De samenwerking dient plaats te vinden binnen het bestaande kader van bevoegdheden in het interne recht. De algemene regel van artikel 2 lid 1 Duits-Nederlandse Overeenkomst wordt geconcretiseerd in:

- artikel 5 lid 2 wat betreft het treffen van maatregelen door overheden voor de vervulling van de taken/bevoegdheden van het openbaar lichaam;
- artikel 6 lid 1 inzake het aangaan van een gemeenschappelijke regeling waarbij geen openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld;
- artikel 8 lid 1 ten aanzien van de geldigheidsvereisten voor het aangaan en wijzigen van de drie vormen van samenwerking;
- artikel 9 lid 2 inzake het toezicht op de vormen van samenwerking;
- artikel 10 lid 1 wat betreft de rechtsgang en aanspraken van derden.

In dit verband is er overigens geen bijlage bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst opgenomen, die de betreffende interne wetgeving aangeeft. Het zal hier analoog aan de Benelux-Overeenkomst in beginsel die wetten betreffen, die intern de publiekrechtelijke afspraken tussen de betreffende overheden en de organisatie en het toezicht op die overheden regelen. Het samenwerkingsrecht voor Duitsland en Nederland is reeds in § 2 van dit hoofdstuk respectievelijk § 2 van hoofdstuk 5 beschreven, terwijl het organieke Duitse en Nederlandse recht inzake de tot grensoverschrijdende samenwerking gerechtigde overheden in hoofdstuk 4 is geschetst.

### 4. Aanvullende werking

De discrepantie tussen de publiekrechtelijke samenwerking op basis van het interne recht in Duitsland en Nederland is, zoals aangegeven sub 3 van dit hoofdstuk, veel kleiner dan die tussen België en Nederland. Om die reden, maar ook omdat de vormen van samenwerking in de Duits-Nederlandse Overeenkomst qua juridische reikwijdte duidelijker zijn aangegeven, is de aanvullende werking van de Duits-Nederlandse Overeenkomst ten opzichte van het interne recht van de beide landen veel beter aan te geven. Het 'nemo plus iuris' beginsel - overheden moeten als zij grensoverschrijdend handelen, blijven binnen de bevoegdheden van het interne recht - leidt er immers niet toe dat de samenwerking op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst (bijna) totaal gefrustreerd wordt. Met andere woorden: de vormen van samenwerking op basis van de Nederlands-Duitse Overeenkomst behoeven niet als sui-generis rechtsfiguren gekwalificeerd te worden om de samenwerking daadwerkelijk iets te laten voorstellen.<sup>46</sup> Nog anders gezegd: De Duits-Nederlandse Overeenkomst geeft zelf duidelijk aan in hoeverre het interne recht al dan niet gebruikt kan worden voor grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken. De bedoeling van de verdragsluitende partijen blijkt uit de Duits-Nederlandse Overeenkomst zelf. Vooral uit het gestelde in § 4.D.2 van dit hoofdstuk, waarnaar wordt verwezen,

46. Zie ook hetgeen hieromtrent is aangegeven ten aanzien van de Benelux-Overeenkomst in hoofdstuk 5 § 5.D.3.

is duidelijk, waar de Duits-Nederlandse Overeenkomst aan het interne recht derogeeert en waar dat niet het geval is.

### 5. *Confrontatie van rechtsstelsels*

Zoals gesteld in § 5.D.5 in hoofdstuk 5, knoopt de Benelux-Overeenkomst wat betreft o.a. het toezicht aan bij het interne recht van de diverse deelnemende overheden (art. 4 lid 1 Benelux-Overeenkomst). Ten aanzien van de (uitsluitende) toepasselijkheid van het recht van de plaats van vestiging van het openbaar lichaam op het doen en laten van dit openbaar lichaam is in de Benelux-Overeenkomst alleen iets bepaald in relatie met de rechtspositie van het personeel (art. 3 lid 4 Benelux-Overeenkomst), met dien verstande dat in de statuten ook nog anders kan worden bepaald.<sup>47</sup>

In de Duits-Nederlandse Overeenkomst is ten aanzien van het openbaar lichaam alsmede het gemeenschappelijk orgaan bepaald dat, voorzover de Duits-Nederlandse Overeenkomst hiervoor geen andere bepalingen bevat, het recht van de Overeenkomstsluitende staat waar de zetel is gevestigd van toepassing is (artikel 3 lid 3/artikel 7 lid 4 Duits-Nederlandse Overeenkomst). Op de vormen van samenwerking op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst is vooral in de sfeer van het toezicht meer dan in de Benelux-Overeenkomst de toepasselijkheid van één rechtsstelsel voorzien. Zo zijn voor het toezicht op (de handelingen van) de eenmaal tot stand gekomen openbare lichamen en gemeenschappelijke organen de toezichthoudende autoriteiten van de Overeenkomstsluitende Staat, waar zij hun zetel hebben, bevoegd (art. 9 lid 3 Duits-Nederlandse Overeenkomst). De toezichtsbevoegdheden ten aanzien van de deelnemende overheden, zowel betreffende het aangaan van de samenwerking als de implementatie van besluiten van het openbaar lichaam, vanuit de diverse rechtsstelsels blijven evenwel onverlet (art. 9 lid 2 Duits-Overeenkomst). In verband met het toezicht op het openbaar lichaam/gemeenschappelijk orgaan en het toezicht op de deelnemende overheden is in onderlinge procedurele afstemming van beide 'toezichten' voorzien. Er geldt een informatieplicht en de Overeenkomstsluitende Staten dienen alvorens maatregelen te treffen in het kader van hun toezicht in beginsel onderling te overleggen (art. 9 lid 4 Duits-Nederlandse Overeenkomst).

Ten aanzien van het voorgaande zijn enkele opmerkingen op zijn plaats.

Vooraf zij opgemerkt dat het toezicht ten aanzien van het gemeenschappelijk orgaan niet veel kan voorstellen. Immers het gaat hier om feitelijke samenwerking, waarover niets geregeld is in Nedersaksen, die wel voorkomt in Noordrijn-Westfalen, maar waaromtrent daar geen toezicht plaatsvindt. Of in Nederland het toezicht op het (aangaan van het) gemeenschappelijk orgaan hetzelfde is als op het (aangaan van het) Wgr-gemeenschappelijk orgaan is niet duidelijk. Omdat het Wgr-gemeenschappelijk orgaan overheden en burgers bindende besluiten kan nemen en het gemeenschappelijk orgaan op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst niet, ligt enige vorm van Nederlands toezicht op het gemeenschappelijk orgaan niet zomaar voor de hand. Dit zal wellicht zelfs gelden voor het toezicht op de oprichting ervan door de deelnemende overheden.

47. De Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst, a.w., p. 19-21 gaat vrij uitgebreid in op de rechtspositie van het personeel en de mogelijke belemmeringen in de nationale wetgeving van beide landen hieromtrent. Om die reden zal detachering van (buitenlands) personeel plaatsvinden.

Gezien het voorgaande zal het toezicht voornamelijk een rol spelen bij het openbaar lichaam. Het oprichten ervan volgt de toezichtsregels van de rechtsstelsels van de deelnemende overheden ten aanzien van de Zweckverband en het Wgr-openbaar lichaam (art. 9 lid 2 Duits-Nederlandse Overeenkomst). Hoewel artikel 9 lid 4 Duits-Nederlandse Overeenkomst aangeeft dat er maatregelen kunnen worden getroffen ten aanzien van opgerichte openbare lichamen (en gemeenschappelijke organen) door de toezichthouder van het recht van de plaats der zetel, is de precieze toepassing van het toezicht vanuit het rechtsstelsel van de zetel van het openbaar lichaam mij niet duidelijk. In het licht van de bevoegdheden van het openbaar lichaam kan hier het volgende gesteld worden. Het openbaar lichaam kan slechts de deelnemende overheden en niet burgers publiekrechtelijk binden.<sup>48</sup> Wil het openbaar lichaam meer betekenen dan alleen maar een overlegorgaan voor de deelnemende overheden, dan zullen de besluiten ervan op een bepaald moment toch bindende werking moeten krijgen naar burgers toe. Dit kan pas aan de orde zijn, nadat de deelnemende overheden deze besluiten hebben doorgevoerd/omgezet en voor deze doorgevoerde/omgezette besluiten het eventuele toezicht in de diverse rechtsstelsels in het licht van artikel 9 lid 2 Duits-Nederlandse Overeenkomst is gevolgd. Het zal immers zo zijn, dat als er toezicht nodig is ten aanzien van de besluiten van het openbaar lichaam, dit ook wel zo zal zijn ten aanzien van de doorgevoerde/omgezette besluiten van de deelnemende overheden. Omdat de doorvoering/omzetting van besluiten bepaalde procedures doorlopen etc., is het niet zeker of de diverse toezichthouders ten aanzien van de besluiten van de deelnemende overheden hetzelfde kunnen, zullen of zelfs moeten besluiten als de toezichthouder ten aanzien van de besluiten van het openbaar lichaam. Het zal in die situatie van de coördinatie - b.v. welk toezicht er bij conflicten voor dient te gaan, is niet aangegeven tussen de toezichthouders - afhangen of het in eerste instantie geachte voordeel, namelijk toezicht op besluiten van het openbaar lichaam vanuit het rechtsstelsel van de zetel niet omslaat in een nadeel, namelijk bóvenop dat toezicht evengoed nog het toezicht op de implementatie van besluiten door de deelnemende overheden in de diverse rechtsstelsels.

Voor overheden bindende besluiten, die uiteindelijk derdenwerking dienen te verkrijgen, kan men zich in het licht van het vorenstaande derhalve afvragen waarom een additioneel toezicht vanuit één rechtsstelsel, namelijk dat van de zetel, überhaupt is opgenomen naast het toezicht op de deelnemende overheden. Enige verheldering in de Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst over het waarom van dit additionele toezicht, over waarop de maatregelen ex artikel 9 lid 4 Duits-Nederlandse Overeenkomst betrekking hebben en over de aard van deze maatregelen, was op zijn plaats geweest. Mijns inziens was met een coördinatieregeling tussen de toezichthouders vanuit de diverse rechtsstelsels, zonder een additioneel toezicht op de besluiten van het openbaar lichaam vanuit de plaats van de zetel, hetzelfde resultaat bereikt. Een mogelijke andere variant zou ook nog kunnen zijn geweest, dat de coördinatie van het toezicht zich zou hebben

48. Het is, in het licht van de mogelijke aansprakelijkheid van het openbaar lichaam ex artikel 10 lid 2 Duits-Nederlandse Overeenkomst wellicht niet onmogelijk dat burgers privaatrechtelijk gebonden kunnen worden door het openbaar lichaam. Hiervoor wordt verwezen naar het gestelde in § 4.D.6.b. van dit hoofdstuk. Gezien de privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid van het openbaar lichaam kan hierdoor (en niet slechts door de deelnemende overheden) privaatrechtelijk gehandeld worden. Uiteraard kunnen de deelnemende overheden dit handelen beperken.

toegespitst op de besluiten van het openbaar lichaam. De zin hiervan is uiteraard nog groter, als de besluiten van het openbaar lichaam een publiekrechtelijke binding jegens derden zouden hebben. Zoals aangegeven biedt de Duits-Nederlandse Overeenkomst die mogelijkheid niet.

Artikel 9 lid 5 Duits-Nederlandse Overeenkomst regelt een informatieplicht/de onderlinge afstemming van de toezichthoudende overheden in beide landen in het kader van (het aangaan van) de samenwerking bij een overeenkomst ex artikel 6 Duits-Nederlandse Overeenkomst. Ten aanzien van de centrumgemeente is bepaald dat, indien de Duits-Nederlandse Overeenkomst geen andere bepalingen bevat, het recht van toepassing is van de Overeenkomstsluitende staat waar de verplichting voortvloeiend uit de gemeenschappelijke regeling moet worden vervuld (art. 6 lid 5 Duits-Nederlandse Overeenkomst). Dit ziet vooral op de rechtsbescherming voor de burger. Heeft men getracht in de sfeer van het toezicht op het openbaar lichaam de toepasselijkheid van het recht van de zetel te introduceren, inzake de rechtsgang van derden is het uitgangspunt de toepasselijkheid van hun eigen rechtstelsel. Hiervoor wordt verwezen naar het gestelde in § 4.D.6.b. van dit hoofdstuk.

## 6. *Geschillenbeslechting*

Bij de beschrijving van de geschillenbeslechting op basis van de Benelux-Overeenkomst, in § 5.D.6 in hoofdstuk 5, is ingegaan op een aantal aspecten, die in beginsel op gelijke wijze van toepassing zijn ten aanzien van de geschillenbeslechting op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst. Hier wordt dan ook vooral ingegaan op die zaken, die in de Duits-Nederlandse Overeenkomst in dit opzicht anders geregeld zijn dan in de Benelux-Overeenkomst. Voor het overige wordt verwezen naar voornoemde paragraaf in hoofdstuk 5.

### a. *Geschillen tussen overheden*

Artikel 11 Duits-Nederlandse Overeenkomst bevat een regeling inzake *publiekrechtelijke* geschillen tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, openbare lichamen of gemeenschappelijke organen gerezen naar aanleiding van grensoverschrijdende samenwerking. In deze kan b.v. gedacht worden aan het feit dat de deelnemende overheden niet overgaan tot uitvoering van het door het openbaar lichaam bepaalde. De rechtsgang wordt bepaald volgens de regels van de Overeenkomstsluitende staat waar de zetel van de gedaagde is gevestigd. Hiermee wil men voorkomen dat b.v. een Duitse rechter (met toepassing van Duits recht) een Nederlandse overheid kan dwingen zich conform besluitvorming van een openbaar lichaam te gedragen. In de Benelux-Overeenkomst is voor de oplossing van geschillen niet zonder meer aangeknoopt bij een dergelijke verwijzing naar het interne recht, maar is eerst voorzien in een verzoeningsprocedure bij de Commissie, al dan niet gevolgd door een beslissing van het Comité van Ministers (art. 6 lid 2 sub c Benelux-Overeenkomst). Daarna pas is mogelijk de nationale rechter, eventueel in combinatie met het Benelux-Gerechtshof, aan de beurt om over het geschil te oordelen. Met *publiekrechtelijke* geschillen zijn geschillen tussen overheden bedoeld van welke

aard dan ook.<sup>49</sup> Dat het niet alleen om rechtsgeschillen gaat moge blijken uit het feit dat het bij het gemeenschappelijk orgaan niet eens kan gaan om juridische geschillen. In tegenstelling tot de Benelux-Overeenkomst voorziet de Duits-Nederlandse Overeenkomst expliciet in de mogelijkheid geschillen voor te leggen aan een scheidsgerecht. Het betreft hier arbitrage, die de gerechtelijke weg naar de nationale rechter niet uitsluit.<sup>50</sup> Juist omdat de samenwerkingsvormen van de Duits-Nederlandse Overeenkomst geen de burgers bindende werking kunnen hebben (en in het uiterste geval slechts de overheden binden), had men mijns inziens de nationale gerechtelijke weg inzake geschillenbeslechting tussen de samenwerkende overheden onderling en die tussen het openbaar lichaam (en eventueel gemeenschappelijk orgaan) en de deelnemende overheden in beginsel kunnen uitsluiten.

Hetgeen in § 5.D.6.a. in hoofdstuk 5 is geschreven ten aanzien van de bevoegde rechter, de Nederlandse of de buitenlandse, de burgerlijke dan wel de administratieve en het toe te passen recht, geldt in beginsel ook hier. Voor Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen kan wat betreft de instantie die beslist over de geschillen in het kader van interne samenwerking verwezen worden naar het gestelde in § 2.A.2.c. respectievelijk § 2.B.2.c. van dit hoofdstuk.

#### b. Geschillen tussen overheden en burgers

In artikel 10 lid 1 Duits-Nederlandse Overeenkomst is geregeld, dat derden de rechtsvordering/rechtsgang behouden, die hen zou toekomen jegens hun overheden indien deze niet grensoverschrijdend gehandeld hadden: "De rechtsgang richt zich naar het recht van de Overeenkomstsluitende Staat van de territoriale gemeenschap of autoriteit wier taak is vervuld." Het betreft hier een identieke regeling als die van artikel 3 lid 3 Benelux-Overeenkomst. Hetgeen omtrent laatst genoemd artikel in hoofdstuk 5 § 5.D.6.b. is geschreven, is evenwel gecompliceerder dan artikel 10 lid 1 Duits-Nederlandse Overeenkomst. Dit vloeit voort uit het feit dat de Duits-Nederlandse Overeenkomst, in tegenstelling tot de Benelux-Overeenkomst, geen rechtstreeks de burgers bindende samenwerkingsvormen kent. Enkele opmerkingen omtrent de regeling van artikel 10 Duits-Nederlandse Overeenkomst zijn nog op zijn plaats.

In artikel 10 lid 2 Duits-Nederlandse Overeenkomst is bepaald, dat derden ook aanspraken jegens het openbare lichaam c.q. de overheid die taken behartigt (de centrumgemeente ex artikel 6 Duits-Nederlandse Overeenkomst) geldend kunnen maken: "Rechtsvorderingen tegen hen richten zich naar het recht van de Overeenkomstsluitende Staat waar hun zetel is gevestigd."<sup>51</sup> Aangezien openbare lichamen op basis van de Duits-

49. In de Nota van Toelichting, a.w., p. 9, wordt gesproken van bestuursgeschillen.

50. Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst, a.w., p. 38.

In Duitsland is het 'Schiedsrichterliches Verfahren' geregeld in de §§ 1025-1048 Zivilprozessordnung. Overigens is het in Duitsland niet helemaal uitgesloten dat na arbitrage tussen overheden het bewandelen van de gerechtelijke weg onmogelijk is. Zie in dit verband b.v.: A. Rapsch, Konfliktbewältigung mit verfassungswidrigen Mitteln? Wasserverbandliches Schiedswesen zwischen Wunsch und Realität, NVwZ 1993/6, p. 534.

51. Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst, a.w., p. 34, 35.

(wordt vervolgd...)

Nederlandse Overeenkomst slechts overheden bindende besluiten kunnen nemen en geen delegatie mogelijk is aan de centrumgemeente (maar de mandans verantwoordelijk is), kan het eigenlijk alleen om privaatrechtelijke aanspraken gaan. Dit blijkt (voor het openbaar lichaam) ook uit de vrijwaringsregeling van artikel 10 lid 3 Duits-Nederlandse Overeenkomst: Wordt een rechtsvordering ingesteld tegen een overheid namens welke een openbaar lichaam heeft gehandeld, dan dient dit deze overheid te vrijwaren van aansprakelijkheid jegens derden. Hoewel ik de zinsnede in artikel 10 lid 3 Duits-Nederlandse Overeenkomst 'namens welke een openbaar lichaam heeft gehandeld' niet goed kan plaatsen, zal de aansprakelijkheid in beginsel slechts betrekking kunnen hebben op feitelijk handelen van het openbaar lichaam en derhalve een actie uit onrechtmatige daad betreffen. Mogelijk is toch niet uitgesloten, dat aansprakelijkheid voortvloeit uit contracten die burgers rechtstreeks aangaan met een openbaar lichaam ('dat uit naam van de deelnemende overheden' handelt), dat privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid heeft. Het zal vaker zo zijn, dat de burger te maken krijgt met zijn eigen overheid, die besluiten van het openbaar lichaam omzet/doorvoert. In het geval een deelnemende overheid besluitvorming van het openbaar lichaam al dan niet (juist) doorvoert/omzet, kan een burger zich op die besluitvorming van het openbaar lichaam in een civiele c.q. administratiefrechtelijke procedure jegens die overheid beroepen. Hierbij sluit de genoemde vrijwaringsregeling aan.

Omdat bij de centrumgemeente de verantwoordelijkheid bij de mandans ligt, zal de burger zelfs indien duidelijk in strijd is gehandeld door de buitenlandse overheid met de verplichtingen voortvloeiend uit de mandaatsverhouding, bij zijn eigen overheid, die immers de verantwoordelijkheid draagt, en zijn eigen rechter verhaal dienen te halen (art. 10 lid 1 Duits-Nederlandse Overeenkomst). Zijn overheid zal dan eventueel op de buitenlandse overheid verhaal kunnen halen. Hierin voorziet artikel 6 lid 3 Duits-Nederlandse Overeenkomst door te bepalen, dat de betreffende overheden de vrijwaring ten opzichte van de aansprakelijkheid van derden dienen te regelen in de gemeenschappelijke regeling omtrent de centrumgemeente.

Omtrent de aansprakelijkheid van het gemeenschappelijk orgaan is niets geregeld. Zo het al mogelijk is dat dit niet rechtspersoonlijkheid bezittend orgaan iets doet wat juri-

#### 51.(...vervolg)

De rest van de Toelichting in deze bij de Nederlands-Duitse Overeenkomst is nogal cryptisch: "Voor zover niet in eigen naam is gehandeld (vgl. artikel 6 lid 2 Duits-Nederlandse Overeenkomst, RS), is de regeling declaratoir, omdat voor de instantie namens welke is gehandeld, uit dat handelen in elk geval rechten en plichten voortvloeien. Voor zover in eigen naam, maar ten behoeve van een ander is gehandeld, is de regeling constitutief, maar slechts in die zin dat het aantal instanties tot welke men zijn aanspraken kan richten wordt uitgebreid, niet dat er een nieuwe rechtsgrond voor de aanspraak in het leven wordt geroepen. Inhoudelijk richt de aanspraak zich naar het reeds geldende recht en is er slechts sprake van verruiming in die zin dat nu ook de instantie namens welke is gehandeld kan worden aangesproken (dit kon toch al, omdat het om mandaat gaat!, RS)... Naast de aanspraken ingevolge het eerste lid waarborgt het tweede lid ook aansprakelijkheid jegens het openbaar lichaam of de territoriale gemeenschap of autoriteit die feitelijk handelen. Voor zover taken niet in eigen naam worden behartigd, zou de feitelijk handelende instantie in de zin van een constitutieve regeling medeaansprakelijk zijn. Ook op dit punt worden echter geen nieuwe regelingen inzake de aansprakelijkheid in het leven geroepen, maar reeds bestaande regelingen (tweede lid, tweede volzin) verruimd wat betreft de instantie tot wie men zijn aanspraken kan richten."

disch relevant is, zullen derden bij (hun eigen) deelnemende overheden verhaal dienen te halen.

## 7. *De Duits-Nederlandse Overeenkomst en de bepalingen in het Grundgesetz inzake externe betrekkingen en verdragssluiting*

### a. Inleiding

In het kader van de goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst is in België de mogelijke strijd ervan met enkele Belgische grondwetsbepalingen aan de orde geweest. De Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst verwijst naar enkele bepalingen inzake externe betrekkingen van het Grundgesetz en geeft aan dat deze bepalingen van invloed zijn (geweest) op de (beperkte) bevoegdheden van het openbaar lichaam alsmede een rol hebben gespeeld ten aanzien van de kring van overheden, die op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst grensoverschrijdend kunnen samenwerken. In Nederland is de Duits-Nederlandse Overeenkomst evenals de Benelux-Overeenkomst stilzwijgend goedgekeurd. In de Toelichtende nota bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst is door de Nederlandse regering over de beperktere reikwijdte van de Duits-Nederlandse Overeenkomst in het perspectief van het Grundgesetz niet meer gesteld dan reeds in de Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst is gesteld. Ook in Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen is tijdens de goedkeuring door de Landtag eigenlijk niets hieraan toegevoegd. Vooraleer in deze op de Toelichting wordt ingegaan (§ 4.D.7.c.), zullen de relevante bepalingen van het Grundgesetz de revue passeren (§ 4.D.7.b.). Bedacht moet worden dat het bij de bespreking van het Grundgesetz gaat om de bepalingen, zoals die luiden ten tijde van het sluiten en de goedkeuring van de Duits-Nederlandse Overeenkomst. Inmiddels is het Grundgesetz enigszins gewijzigd wat betreft internationale betrekkingen en verdragssluiting.

Op die wijziging wordt kort ingegaan (§ 4.D.7.d.).

Wat betreft de publiekrechtelijke decentrale grensoverschrijdende samenwerking in het perspectief van de Nederlandse Grondwet kan verwezen worden naar hetgeen in § 5.D.7 in hoofdstuk 5 gesteld is. Hetgeen daar is geschreven, is ook hier van toepassing.

### b. De bepalingen in het Grundgesetz inzake externe betrekkingen en verdragssluiting

Inzake de internationale betrekkingen van Duitsland waren ten tijde van het sluiten en de goedkeuring van de Duits-Nederlandse Overeenkomst de artikelen 24, 32 en 59 Grundgesetz, zoals hier aangegeven, het meest van belang.<sup>52</sup>

Artikel 24 Grundgesetz:

"(1) Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.

(2) Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.

52. Artikel 25 Grundgesetz, in combinatie met artikel 59 (2) Grundgesetz, regelt de verhouding van het volkenrecht tot het nationale recht. Het is van minder belang daar hier op in te gaan. Zie hiervoor hoofdstuk 3 § 4.

(3) Zur Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten wird der Bund Vereinbarungen über eine allgemeine, umfassende, obligatorische, internationale Scheidsgerichtsbarkeit beitreten.<sup>53</sup>

Het eerste lid is hier van belang. Bij een 'zwischenstaatliche Einrichtung' gaat het om een supranationaal verband, opgericht bij verdrag en daarin bevoegd verklaard supranationale soevereiniteit op het territoire van de deelnemende staten uit te oefenen.<sup>54</sup> Daarbij is geen nationale wetgeving noodzakelijk om deze uitoefening van Hoheitsrechte - "Hoheitsrechte verleihen die Befugnisse, Rechtsverhältnisse, die an sich der Staatlichen Rechtsordnung unterliegen, einseitig zu gestalten"<sup>55</sup> - te bewerkstelligen. Het is de Bond, die de bevoegdheid tot (Europese) integratie op basis van artikel 24 (1) Grundgesetz heeft. Een Land kan ook niet met toestemming van de Bund een verdrag sluiten dat tot een dergelijke overdracht van soevereiniteitsrechten leidt.<sup>56</sup> Gezien het feit dat het vooral betrekking heeft op de Europese Gemeenschappen<sup>57</sup>, is het de vraag of artikel 24 Grundgesetz voor grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden van toepassing is. Deze vraag wordt in § 4.D.7.c. behandeld.

In de Kehler Hafen-uitspraak van het Bundesverfassungsgericht is artikel 24 Grundgesetz (alsmede art. 32 Grundgesetz) aan de orde geweest in verband met een door het Land Baden-Württemberg (D) en de Port Autonome de Strasbourg (F) gesloten overeenkomst tot het instellen van een publiekrechtelijke instantie, inzake de uitoefening van een gemeenschappelijk beheer van de Kehlerhafen/Port de Strasbourg.<sup>58</sup> Enerzijds maakt deze uitspraak duidelijk, dat (decentrale) overheden niet in plaats van de Bond (zonder machtiging) volkenrechtelijke overeenkomsten kunnen sluiten. Dit volgt uit het feit dat zij als ondergeschikte overheden niet als subjecten van volkenrecht aangemerkt kunnen worden.<sup>59</sup> "Damit fehlt es auch an jeder Anknüpfungsmöglichkeit für das Völkerrecht, soweit nicht die Träger auswärtiger Gewalt - primär also der Bund (Art. 32 I Grundgesetz), partiell auch die Länder (Art. 32 III GG) - die Partizipation der kommunalen Gebietskörperschaften an ihren auswärtigen Kompetenzen begründen. Dazu bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, wie sie weder vom Bund noch von den Bundesländern geschaffen worden ist."<sup>60</sup> Anderzijds sluit deze uitspraak op voorhand niet uit, dat decentrale overheden, geen besluiten met een uitwerking naar het buitenland kunnen nemen: "Entscheidend für die rechtliche Zulässigkeit der konkreten Massnahme "kommunaler Aussenpolitik" ist vielmehr, ob es sich dabei - erstens - (noch) um eine "Angelegenheit der

53. De leden 2 en 3 zijn in casu minder van belang en zullen hier niet verder behandeld worden.

54. M. Zuleeg, in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare, Band 1, 1984, Artikel 24 (1) Grundgesetz, p. 169: "Damit ist die Ausschliessigkeit staatlicher Herrschaft im Hoheitsbereich des Staates durchbrochen."

55. M. Zuleeg, in: Kommentar zum Grundgesetz, a.w., Artikel 24 (1) Grundgesetz, p. 174; Voor deze 'Rechtsakte mit unmittelbarer innerstaatlichen Wirkung', zie ook: Chr. Tomuschat, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (losbladig), Artikel 24 Grundgesetz, p. 37.

56. M. Zuleeg, in: Kommentar zum Grundgesetz, a.w., Artikel 24 (1) Grundgesetz, p. 177; Chr. Tomuschat, a.w., Artikel 24 Grundgesetz, p. 18.

57. Chr. Tomuschat, a.w., Artikel 24 Grundgesetz, p. 22 juncto 77 e.v.

58. BVerfGE 2, 347.

59. BVerfGE 2, 347, p. 374. In casu hadden de partijen in eigen naam (en niet 'stellvertretend' voor de staat) de overeenkomst gesloten.

60. H. Heberlein, Die Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG zur "kommunalen Aussenpolitik", NVwZ 1992/6, p. 543.



örtlichen Gemeinschaft" handelt und - zweitens - ob dadurch die Träger auswärtiger Gewalt bei der Wahrnehmung der ihnen durch die Verfassung zugewiesenen Kompetenzen beeinträchtigt werden." <sup>61</sup> Het eerste aspect is in latere jurisprudentie van het Bundesverfassungsgericht aldus uitgewerkt dat 'Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft' zijn: "diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnen als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen." <sup>62</sup> Bij het tweede aspect zal het van de aard van de materie en de ernst van de inbreuk afhangen in hoeverre de politiek van de Bund in het gedrang komt. <sup>63</sup> Indien dit het geval is, zal het Land in het kader van de Bundestreue de decentrale overheden tot de orde dienen te roepen. <sup>64</sup> Bij deze buitenlandse betrekkingen gaat het veelal om een (eenzijdig) handelen van decentrale overheden, dat mogelijk conflicteert met geformuleerd buitenlands beleid van de centrale overheid. Voor Nederland kan in dit verband gewezen worden op de (spontane) vernietigingsbesluiten van de Kroon b.v. inzake gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking en anti-apartheidsbeleid. <sup>65</sup> Een en ander kan natuurlijk ook van toepassing zijn ten aanzien van de grensoverschrijdende samenwerking in het kader van publiekrechtelijke afspraken. <sup>66</sup> Het gaat hierbij immers om een vorm van betrekkingen met het buitenland. Daarbij gaat het in tegenstelling tot het voorgaande om afspraken in het kader van de hun toegewezen bevoegdheden, weliswaar niet met hun eigen Nederlandse nabuuroverheden maar met die vlak over de grens b.v. inzake milieu en ruimtelijke ordening. Als hierover beleid op centraal niveau is geformuleerd, dienen de decentrale overheden uiteraard binnen dit beleid te opereren. Als het handelen van de decentrale overheden zich niet met dit beleid verdraagt, zal de centrale overheid in het kader van de staatsrechtelijke toezichtsverhoudingen er zorg voor dragen dat de rechtskracht hieraan komt te ontvallen. Daarbij maakt het niet eens uit of er privaatrechtelijk dan wel publiekrechtelijk gehandeld wordt. Als afspraken van Nederlandse decentrale overheden inzake grensoverschrijdende samenwerking met Belgische of Duitse counterparts in het kader van dit hoger toezicht vernietigd

61. H. Heberlein, a.w., p. 544.

62. BVerfGE 79, 127, p. 151. "Dazu gehört auch ... das Gebot, die Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaft für deren stetige Aufgabenerfüllung zu wahren und die Schranken Vermögenswirtschaftsrecht zu beachten.", H. Heberlein, a.w., p. 544. Hij stelt dat de jurisprudentie van het BVerwG op dit punt hiermee in overeenstemming is, H. Heberlein, a.w., p. 547.

63. Voor enkele voorbeelden op het terrein van vredespolitiek door gemeenten kan verwezen worden naar H. Heberlein, a.w., p. 544 e.v.

64. "Weil dem Bund keine Einwirkung auf die Gemeinden zustehe, erwachse den Ländern aus dem Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens die Rechtspflicht, von einer gegenüber den Gemeinden bestehenden Befugnis Gebrauch zu machen, "um eine Störung der grundgesetzlichen Ordnung zu beseitigen, zu deren Beseitigung der Bund mangels eigener Kompetenz nicht imstande" sei.", H. Heberlein, a.w., p. 544.

65. Zie b.v.: W. Wijzenbroek, Kunnen gemeenten zelfstandig buitenlands beleid voeren, Bestuur nr.2/1988, p. 48-52; P.H. van der Tang-van Loenen, Inventarisatie spontane vernietigings-besluiten van de Kroon 1990-1991-1992, Gemeentestem 6966, p. 277-283.

Voor zover nagegaan, zijn mij voor België geen vernietigingsbesluiten in verband met 'buitenlandse' betrekkingen van decentrale overheden bekend en (daarom) ontbreekt ook literatuur in deze.

66. De Jong rangschikt decentrale grensoverschrijdende samenwerking onder 'buitenlands beleid', H.G. de Jong, De bevoegdheid tot het voeren van buitenlands beleid, Grensoverschrijding door parlement en gemeenten, in: Gegeven de Grondwet, 1988, p. 152.

worden, dan zal dat mijns inziens verband houden met het feit dat voor het aangaan ervan een rechtsgrondslag ontbreekt. Om die reden zal de Kroon b.v. een besluit van de gemeente Heerlen kunnen vernietigen, waarbij Heerlen aan de stad Aken de vaststelling delegeert van een bestemmingsplan voor Heerlens grondgebied ten behoeve van een gezamenlijk grensoverschrijdend bedrijventerrein.<sup>67</sup> In het licht van de grensoverschrijdende samenwerking ligt de reden voor vernietiging veel meer in de afwezige wettelijke grondslagen dan in mogelijke strijd met het algemeen belang vanwege een mogelijk conflict met centraal beleid (dat dergelijke afspraken verbiedt of b.v. voorbehoudt aan de centrale overheid) of dat het niet zou passen binnen het gemeentelijk belang.<sup>68</sup> Overigens is het zo, dat al zeker vanaf het begin van de tachtiger jaren de decentrale grensoverschrijdende samenwerking gestimuleerd wordt door de centrale overheid. Op die grond zal decentraal grensoverschrijdend handelen sec (los van de inhoud) niet snel conflicteren met het algemeen belang. Als het niet zou passen binnen het gemeentelijk belang, dan zou het gehele nationale samenwerkingsrecht ter discussie kunnen komen te staan.

Met het bestaan van de Benelux-Overeenkomst en de Duits-Nederlandse Overeenkomst zijn er wettelijke grondslagen voor decentraal grensoverschrijdend handelen. Het bestuurlijk toezicht dient te waarborgen dat dit handelen over de grenzen binnen die kaders plaatsvindt.

Grensoverschrijdende samenwerking door decentrale overheden in het kader van autonome en sectorbevoegdheden impliceert in de eerste plaats een mogelijke binding voor die decentrale overheden. Dat dit handelen daarmee niet per se als volkenrechtelijk aangemerkt dient te worden en dus de staat bindt, is aangegeven in hoofdstuk 2 § 4.

#### Artikel 32 Grundgesetz:

"(1) Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes.

(2) Vor dem Abschlusse eines Vertrages, der die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt, ist das Land rechtzeitig zu hören.

(3) Soweit die Länder für Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen."

Deze bepaling, die wordt benadrukt door de artikelen 73(1) en 87(1) Grundgesetz legt het primaat inzake externe betrekkingen met andere staten (en andere subjecten van volkenrecht) en meer in het bijzonder het sluiten van verdragen bij de Bond. Privaatrechtelijke betrekkingen worden geacht - er is dan in beginsel geen sprake van de uitoefening van 'hoheitlicher Gewalt' - niet onder de werking van artikel 32 Grundgesetz te vallen. Overigens kan ook de decentrale grensoverschrijdende samenwerking als een niet-volkenrechtelijk maar eerder (trans)nationaalrechtelijk fenomeen gezien worden, waardoor dit buiten de werking van artikel 32 Grundgesetz valt.<sup>69</sup> Het is in beginsel

67. Tenzij er een wettelijke grondslag is, is de situatie niet anders als dit in plaats van Aken een aangrenzende Nederlandse gemeente zou zijn. De rechter zal in een eventuele rechtsgang (tegen de beslissing van de Kroon) eveneens de onwettigheid vaststellen.

68. Zie voor de criteria 'algemeen belang' en 'gemeentelijke huishouding' (= gemeentelijk belang), A. W. Heringa, T. Knoop Pathuis, De gemeente en het buitenlandse beleid, NJCM 1989, p. 668-669.

69. "Bereits das Kehler Hafen-Urteil des BVerfG von 1953 hat aber schon auswärtige Gewalt von den transnationalen Beziehungen innerstaatlicher öffentlich-rechtlicher Körperschaften abgegrenzt.", H. Heberlein, a.w., p. 547. Vgl. Zuleeg, in: Kommentar zum Grundgesetz, a.w., Artikel 32(3) Grundgesetz, p. 219-221; U. Beyerlin, Rechtsprobleme (...), a.w., o.a. p. 387.

mogelijk dat de Bond in het kader van zijn volkenrechtelijke competentie aan Landsorganen of organen van andere overheden bevoegdheden (b.v. het voeren van bepaalde onderhandelingen e.d.) overdraagt. Op basis van het tweede lid van artikel 32 Grundgesetz is bij het afsluiten van verdragen door de Bond in participatie van de Länder voorzien.<sup>70</sup>

Het derde lid geeft de Länder, voorzover zij (uitsluitend) bevoegd zijn voor de wetgeving - er is niet sprake van een koppeling aan de Verwaltungskompetenz<sup>71</sup> - in deze, de competentie tot het afsluiten van verdragen. De toestemming van de Bond betekent overigens niet dat het een verdrag van de Bond wordt. Het onthouden van toestemming door de Bond maakt het onmogelijk, dat de Länder verplichtingen aangaan. Geldt het voorgaande voor het afsluiten van verdragen, het omzetten van verdragsverplichtingen in dit verband in het interne recht gebeurt aan de hand van de interne competentieverdeling, waarvoor wordt verwezen naar het gestelde sub artikel 59 Grundgesetz.

Vaak zal het zo zijn, dat de Länder niet uitsluitend tot wetgeving bevoegd zijn en daardoor niet alleen maar samen met de Bond verdragen sluiten.<sup>72</sup> Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn bij decentrale samenwerking, die niet tot bepaalde aangelegenheden (van de Länder) is afgebakend. De relatie tussen artikel 32 Grundgesetz met artikel 24 Grundgesetz ligt hierin, dat de Länder niet via verdragen publiekrechtelijke bevoegdheden op tussenstatelijke organisaties kunnen overdragen. Hiervoor is op basis van artikel 24 Grundgesetz een wet van de Bond nodig.

Daar waar het niet om volkenrechtelijke verdragen gaat, wordt het aangaan van externe betrekkingen geplaatst binnen het kader van de Bundestreue (art. 31 en art. 87(1) Grundgesetz). Op basis van de Kehler Hafen-uitspraak is het mogelijk dat ook de Länder buiten het stelsel van artikel 32 Grundgesetz (niet-volkenrechtelijke) overeenkomsten sluiten met decentrale overheden in het buitenland. Naast privaatrechtelijke overeenkomsten gaat het hier vooral om de zogenaamde Verwaltungsabkommen. De reikwijdte van de bevoegdheid tot het afsluiten ervan is niet geheel duidelijk en daarmee is de afbakening met volkenrechtelijke verdragen eveneens niet zo makkelijk te maken.<sup>73</sup> Voor het afsluiten ervan door de Länder dienen zij qua inhoud in ieder geval binnen de uitsluitende (bestuurs)bevoegdheid van de Länder te vallen.<sup>74</sup> De standpunten in de Duitse literatuur over deze rechtsfiguur lopen uiteen. In de rechtspraak (met name door het Bundesverfassungsgericht) is hierover tot nog toe niet beslist. Gezien de toch wel onduidelijke status wordt hier slechts uitgegaan van de mogelijkheid tot het afsluiten ervan door de Länder, zonder daarbij dieper op de precieze afbakening met Verwaltungsab-

70. Overigens wordt hier niet nader op het Lindauer Abkommen ingegaan dat in een bepaalde coördinatie tussen Bond en Länder voorziet. Hierover: U. Fastenrath, *Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt*, 1986, p. 163; R. Bleicher, *Staatsgrenzenüberschreitende Raumordnung und Landesplanung*, 1981, p. 207 e.v.

71. Onder de Verwaltungskompetenz kan ook de uitvoering van wetgeving van de Bond vallen. De Bond blijft ten aanzien daarvan bevoegd verdragen af te sluiten.

72. Zie in dit verband b.v. S. Grotefels, *Gemeinsame grenzüberschreitende Regionalplanung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und einem Grenznachbarstaat, Am Beispiel Nordrhein-Westfalen und Niederlande*, 1992, p. 43-50.

73. Zie b.v. R. Bleicher, a.w., p. 202.

74. R. Bleicher, a.w., p. 203, knoopt met name ook aan bij de (uitsluitende) wetgevingsbevoegdheid. Daarnaast zou ook aangeknoopt kunnen worden bij de bestuursbevoegdheid.

kommen van de Bond en de afbakening met volkenrechtelijke verdragen in te gaan.<sup>75</sup> Het verschil tussen verdragen in het kader van wetgevingsbevoegdheden en overeenkomsten in het kader van bestuurs-bevoegdheden is met name van belang voor het afsluiten en de goedkeuring ervan. Hiervoor is artikel 59 Grundgesetz van belang.

#### Artikel 59 Grundgesetz:

"(1) Der Bundespräsident vertritt den Bund völkerrechtlich. Er schliesst im Namen des Bundes die Verträge mit auswärtigen Staaten. Er beglaubigt und empfängt die Gesandten.

(2) Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend."

Regelt artikel 32 Grundgesetz de Verbandskompetenz, in artikel 59 Grundgesetz staat de Organkompetenz centraal. De president sluit de verdragen, terwijl de goedkeuring van verdragen die de Gesetzgebung betreffen bij de Bundestag berust.<sup>76</sup> Wat betreft het sluiten van de verdragen door de Länder regelt de Landesverfassung de 'Organkompetenz'. Voor het afsluiten van verdragen in het kader van de Gesetzgebung is dit in de regel de Ministerpräsident en voor de goedkeuring ervan de Landtag. Voor Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen is dit geregeld in de artikelen 57 en 66 van de Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen respectievelijk artikel 35 Niedersächsische Verfassung. Hierop is in § 2.C.2 van dit hoofdstuk al ingegaan.

#### c. De Duits-Nederlandse Overeenkomst en de bepalingen in het Grundgesetz inzake externe betrekkingen en verdragssluiting

De Duits-Nederlandse Overeenkomst kent een tweetal beperkingen, die samenhangen met het bepaalde in het Grundgesetz. Het betreft het ontbreken van burgers bindende bevoegdheden van het openbaar lichaam (1) alsmede het uitzonderen van de Länder van de werking van de Duits-Nederlandse Overeenkomst (2).

1. In de Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst wordt ten aanzien van de onmogelijkheid van het openbaar lichaam (artikel 5 Duits-Nederlandse Overeenkomst) burgers bindende besluiten te nemen, gesteld:

"De bepalingen waarborgen dat openbare lichamen in een andere Overeenkomstsluitende Staat geen de burger bindende beslissingen kunnen nemen. Volgens Duits recht mag de overdracht van bevoegdheden van regeling en bestuur door de Bond met inachtneming van artikel 24, eerste lid, Duitse Grondwet (Grundgesetz), slechts

75. In deze kan overigens nog verwezen worden naar het gestelde in hoofdstuk 2 § 2 met betrekking tot de positie van deelstaten alsmede in hoofdstuk 2 § 4 inzake de internationale administratieve akkoorden.

76. In sommige gevallen is ook goedkeuring door de Bundesrat vereist, M. Zuleeg, in: Kommentar zum Grundgesetz, a.w., Artikel 59, Grundgesetz p. 237.

Hier kan (terzijde) opgemerkt worden dat de grondwettigheidscontrole is gekoppeld aan de verdragswet (ratificatie) van en niet aan het verdrag zelf. Dit impliceert het volgende. Als, voordat het verdrag gaat gelden, de ongrondwettigheid van de verdragswet door het BVerfG wordt vastgesteld, kan de bindende kracht niet in het leven worden geroepen. Wordt de ongrondwettigheid door het Bundesverfassungsgericht vastgesteld, nadat het verdrag bindend is geworden, dan blijft het volkenrechtelijk gelden. De consequentie hiervan zal zijn, dat in het licht van artikel 31(1) Gesetz BVerfG het Grundgesetz aangepast dient te worden. Vgl. Zuleeg, in: Kommentar zum Grundgesetz, a.w., Artikel 59 Grundgesetz, p. 235-236.

geschieden aan internationale organisaties, zodat deze rechtstreekse werking hebben in het gebied van de Bondsrepubliek. Een dergelijke overdracht is de deelstaten niet toegestaan, ook niet in het kader van artikel 32, derde lid, van de Duitse Grondwet. Internationale organisaties zijn overigens organisaties die bij volkenrechtelijke overeenkomst tussen staten (subjecten van volkenrecht) tot stand komen en zelf volkenrechtelijke rechtsbevoegdheid hebben. Zij zijn vergelijkbaar met de volkenrechtelijke organisaties, waaraan ingevolge artikel 92 van de Nederlandse Grondwet bij of krachtens verdrag bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak kunnen worden opgedragen. Het onderhavige openbaar lichaam is niet een dergelijke, bij volkenrechtelijke overeenkomst opgerichte, internationale organisatie.<sup>77</sup>

Als een verdrag overdracht van soevereiniteit aan een 'zwischenstaatliche Einrichtung' dient te bewerkstelligen, dan is hiervoor wetgeving van de Bond krachtens artikel 24 Grundgesetz noodzakelijk. Voor dit verdrag zal in beginsel op basis van artikel 59 Grundgesetz de goedkeuring van de Bundestag vereist zijn. De Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst gaat ervan uit, dat het bij het openbaar lichaam op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst niet gaat om een dergelijke 'zwischenstaatliche Einrichtung'. Gezien de eerder aangegeven strekking van artikel 24 Grundgesetz, dat vooral op volkenrechtelijke en supranationaalrechtelijke organisaties ziet, is dit juist.<sup>78</sup> Daarbij wordt artikel 24 Grundgesetz zo geïnterpreteerd dat buiten dit artikel geen overdracht van soevereiniteit mogelijk is.<sup>79</sup> Het is mijns inziens nog maar de vraag of buiten artikel 24 Grundgesetz geen overdracht van burgers bindende publiekrechtelijke bevoegdheden b.v. in de vorm van delegatie van bevoegdheden van decentrale overheden aan buitenlandse decentrale overheden of aan een door deze overheden opgericht samenwerkingsverband kan plaatsvinden. Dit geldt te meer aangezien de rechtsbescherming voor de burger volgens zijn eigen interne recht blijft verlopen en ook het toezicht volgens het interne recht intact blijft. Hierdoor wordt het handelen van de buitenlandse overheid of een in het buitenland gelegen gemeenschappelijk openbaar lichaam op één lijn gesteld met dat van binnenlandse overheden. Mits er voorzien is in een wettelijke grondslag, biedt met name het gestelde ten aanzien van de Kehler Hafen-uitspraak in deze toch zeker mogelijkheden. Die wettelijke grondslag kan uiteraard een verdrag zijn. Nu artikel 24 Grundgesetz hier niet van toepassing is, zou het gegeven, dat de Bond verdragspartij bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst is, moeten voortvloeien uit artikel 32 Grundgesetz. Op basis hiervan kunnen de Länder een verdrag met Nederland sluiten om in wettelijke grondslagen te voorzien voor (beperkte) publiekrechtelijke afspraken tussen Duitse en Nederlandse overheden. Immers het zijn in beginsel de Länder, die ten aanzien van de decentrale overheden en met name de gemeenten, over wetgevingsbevoegdheden beschikken en op het handelen van de decentrale overheden toezien.<sup>80</sup> Het

77. Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst, a.w., p. 24. Hetzelfde geldt voor de overeenkomsten ex artikel 6. In de toelichting op artikel 6 is bepaald: "De op grond van de Overeenkomst in het leven geroepen speciale regeling sluit delegatie van bevoegdheden de burger bindende beslissingen te nemen uit." (...) "Vanwege de reeds in de toelichting bij artikel 5 uiteengezette grondwettelijke redenen en toelichting bij de artikelen 24 en 32 van de Duitse Grondwet kunnen naar Duits recht bevoegdheden tot het nemen van de burger bindende beslissingen niet worden gedelegeerd aan niet-Duitse instanties die geen internationale organisaties zijn.", Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst, a.w., p. 27.

78. Grotefels acht de toepasselijkheid van artikel 24 Grundgesetz wel van toepassing op b.v. een grensoverschrijdend orgaan/lichaam, dat een ruimtelijk plan vaststelt, dat bindend is in Nederland en Noordrijn-Westfalen, S. Grotefels, a.w., p. 55.

79. B.v. Chr. Tomuschat, a.w., nr. 44.

80. Zie ook: J. Bauer, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Städte- und Gemeinderat, 8/1991, p. 232.

voorzien in een wettelijke basis voor de grensoverschrijdende publiekrechtelijke samenwerking in de Landswetgeving, zonder de noodzakelijkheid van een verdrag, zou in dat perspectief voldoende kunnen zijn. Nederland zal dan natuurlijk eveneens een wettelijke regeling moeten treffen. Overigens zal, gezien het feit dat de decentrale grensoverschrijdende samenwerking niet beperkt is tot bepaalde aangelegenheden, wellicht naast Länder- ook in het kader van uitvoering van Bondsaangelegenheden samengewerkt worden. Dit verklaart waarschijnlijk het feit dat naast de Länder Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen ook de Bond partij is bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst. In dit verband dient erop gewezen te worden, dat er slechts een bekendmaking van de inwerkingtreding van de Duits-Nederlandse Overeenkomst heeft plaats gevonden door de Bond. Op Bondsniveau is in tegenstelling tot Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen geen goedkeuringsprocedure gevolgd.<sup>81</sup> Het feit dat er op Bondsniveau geen goedkeuring heeft plaats gevonden, kan eigenlijk alleen maar impliceren dat het voor de Bond om een verdrag gaat, dat niet tot de wetgevende aangelegenheden van de Bond behoort c.q. een politiek verdrag is (vgl. artikel 59(2) Grundgesetz).<sup>82</sup> Het medesluiten door de Bond van de Duits-Nederlandse Overeenkomst is in dat perspectief weinig zinvol en gebeurt waarschijnlijk alleen maar omdat de Bond zijn primaat inzake de externe betrekkingen wenst te onderstrepen.

2. Het is aannemelijk dat de uitzondering van de Länder van de werking van de Duits-Nederlandse Overeenkomst eveneens in het licht van het Grundgesetz geplaatst moet worden, daar waar in de Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst wordt gesteld:

"Op de door dit verdrag respectievelijk deze Overeenkomst geregelde terreinen is het aan Duitse zijde juridisch niet mogelijk en is er praktisch geen behoefte aan de reikwijdte van deze Overeenkomst uit te breiden tot federale staatsinstellingen en staatsinstellingen op deelstaatniveau. Mutatis mutandis geldt dit ook voor instellingen en organen van de Nederlandse rijksoverheid. Een regeling van de samenwerking van staatsinstellingen in deze overeenkomst zou ook niet te verenigen zijn met het systeem en de structuur van de Overeenkomst. Het is bovendien niet denkbaar dat federale autoriteiten of autoriteiten op deelstaatniveau of ook de Nederlandse rijksoverheid rechtstreeks gebruik kunnen maken van het in de Overeenkomst voorziene instrument "Zweckverband" (gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam is ingesteld). De Kaderovereenkomst van Madrid betreft overigens ook alleen samenwerking tussen lokale of regionale territoriale gemeenschappen of autoriteiten." <sup>83</sup>

Waarom de Länder uitgezonderd zijn van de werking van de Duits-Nederlandse Overeenkomst, is mij niet geheel duidelijk. De Länder zijn immers wel degelijk (vanuit volkenrechtelijk oogpunt) als regionale territoriale autoriteiten te beschouwen al was het maar vanwege de toch beperkte mogelijkheden tot autonoom volkenrechtelijk hande-

81. Het Bundesgesetzblatt bevat slechts een bekendmaking inzake de inwerkingtreding, BGBl. 1993, S. 843. Een parlementaire goedkeuringswet is er wel in Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen (vgl. noot 27 van dit hoofdstuk).

82. De Duits-Nederlandse Overeenkomst is hiermee een zelfde lot beschoren als de European Outline Convention: wel een bekendmaking van de inwerkingtreding maar geen goedkeuring in de zin van artikel 59(2) Grundgesetz. Vgl. U. Beyerlin, Rechtsprobleme (...), a.w., p. 118, noot 196.

83. Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst, a.w., p. 6-7. Dit citaat illustreert overigens mijns inziens (nogmaals) de niet toepasselijkheid van artikel 24 Grundgesetz op de decentrale grensoverschrijdende samenwerking op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst.

len.<sup>84</sup> Mijns inziens wordt daarom in de Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst de Nederlandse rijksoverheid c.q. de Duitse Bond ten onrechte op één lijn gesteld met autoriteiten op deelstaatniveau. Zouden de Nederlandse Staat en de Duitse Bond onder de werking van de Duits-Nederlandse Overeenkomst zijn gebracht, dan zou artikel 24 Grundgesetz van toepassing kunnen zijn geweest. Bij de toepasselijkheid van de Duits-Nederlandse Overeenkomst op de Länder is dat nog niet evident. De reden van de uitsluiting van de Länder is niet gegeven, maar zou verband kunnen houden met de vrees van de Bond dat door het onbeperkt kunnen sluiten door de Länder van (andere dan volkenrechtelijke) overeenkomsten met decentrale overheden, het grondwettelijk primaat inzake buitenlandse betrekkingen van de Bond te zeer in het gevaar komt (art. 32(1) Grundgesetz). Daarnaast willen de Länder waarschijnlijk niet op één lijn gesteld worden met Gemeinden en Kreise en samenwerkingsverbanden van die overheden. Met name in het licht van de mogelijkheden van samenwerking tussen de Länder onderling, die in § 2.C. van dit hoofdstuk zijn beschreven, valt niet goed te begrijpen waarom deze uitgezonderd zijn van de werking van de Duits-Nederlandse Overeenkomst. Dit geldt te meer omdat de Länder (in het bijzonder de Regierungsbezirke) met de Nederlandse provincies vergelijkbare sectorbevoegdheden hebben. Er moet maar afgewacht worden of zij, indien zij dat willen, toch niet buiten het grondwettelijk stelsel inzake volkenrechtelijk handelen - op basis van de Kehler Hafen-uitspraak is dit immers niet uitgesloten - grensoverschrijdend zullen gaan samenwerken.

#### d. De gewijzigde bepalingen in het Grundgesetz inzake externe betrekkingen en verdragssluiting

Eind 1992 is het Duitse Grundgesetz o.a. gewijzigd inzake verdragssluiting en externe betrekkingen.<sup>85</sup> Hier wordt kort de belangrijkste wijziging weergegeven.

Vooraf het nieuwe artikel 24(1a) Grundgesetz maakt de positie van de Länder inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking belangrijker. Het vroegere artikel 24 Grundgesetz is gedeeltelijk in het nieuwe artikel 23 Grundgesetz uitgewerkt. Het nieuwe artikel 23 regelt de realisering van de Europese Unie. Daarbij is de participatie van de Bond en de Länder geregeld. In het nieuwe artikel 24 Grundgesetz is lid 1(a) toegevoegd. Dit bepaalt:

"(1a) Soweit die Länder für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Ausgaben zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen."

De Länder kunnen (met toestemming van de Bond) 'grenznachbarschaftliche' - hier wordt niet de term 'zwischenstaatliche' van artikel 24(1) Grundgesetz gebruikt - instanties in het leven roepen en hieraan publiekrechtelijke bevoegdheden toekennen.

84. Zie in dit verband het gestelde omtrent de werking van de European Outline Convention ten aanzien van de deelstaten van federale staten in hoofdstuk 3 § 2.

85. Wet van 21-12-1992, BGBl. I S. 2086.

## § 5. Overige tussen Duitsland en Nederland geldende regels inzake (decentrale) grensoverschrijdende samenwerking

Tussen Duitsland en Nederland bestaan er naast de Duits-Nederlandse Overeenkomst regels, waarin grensoverschrijdende samenwerking in de vorm van vooral overleg- en afstemmingsverplichtingen een rol van betekenis speelt. Veelal gaat het hier om intergouvernementele samenwerking. Vanwege de mogelijke rol van decentrale overheden (denk aan: het zitting hebben in adviesorganen, het sluiten van de verdragen aanvullende uitvoeringsovereenkomsten en de praktische uitvoering van de verdragen) in deze alsmede het belang ervan voor de grensoverschrijdende samenwerking in het algemeen volgen hier de belangrijkste verdragen, waarvan de eerste twee genoemde zijn gebaseerd op het Algemeen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland tot regeling van met de grens verband houdende vraagstukken en andere tussen beide landen bestaande problemen<sup>86</sup>. Waar mogelijk zal de Duits-Nederlandse Overeenkomst een aanvullende werking kunnen hebben ten aanzien van de te noemen samenwerkingsregels, b.v. inzake (verdere) formalisering van overleg.

### A. VERDRAG TUSSEN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN EN DE BONDSREPUBLIEK DUITSLAND NOPENS HET VERLOOP VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE LANDSGRENS, DE GRENSWATEREN, HET GRONDBEZIT IN DE NABIHEID VAN DE GRENS, HET GRENS- OVERSCHRIJDENDE VERKEER OVER LAND EN VIA BINNENWATEREN EN ANDERE MET DE GRENS VERBAND HOUDENDE VRAAGSTUKKEN, MET BIJLAGEN EN SLOTPROTOCOL (GRENSVERDRAG)<sup>87</sup>

Dit verdrag is met name van belang voor de samenwerking inzake de waterstaatkundige vraagstukken voor grenswateren, met uitzondering van de Rijn en de Dollard.<sup>88</sup> Het hierin geregeld intergouvernementele overleg dient vooral plaats te vinden in de Permanente Nederlands-Duitse Grenswaterencommissie en haar subcommissies (art. 64). De Grenswaterencommissie heeft een adviserende taak en kan b.v. aanbevelingen doen aan de regeringen en openbare lichamen. Zij dient ook in kennis te worden gesteld van maatregelen, welke de waterstaatkundige toestand op het grondgebied van de andere staat

86. Verdrag van 8-4-1960, Trb. 1960 nr. 67, in werking getreden 1-8-1963, Trb. 1963 nr. 114. Op basis van dit verdrag zijn andere verdragen gesloten, die betrekking hebben op grensoverschrijdende samenwerking, zoals de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake het kleine grensverkeer, 3-6-1960, Trb. 1960 nr. 162/Trb. 1961 nr. 87. In het kader van de grensoverschrijdende samenwerking kan ook nog genoemd worden: de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland nopens de samenvoeging van de grenscontrole en de instelling van gemeenschappelijke spoorwegstations of van grensaflossstations aan de Nederlands-Duitse grens, 30-5-1958, Trb. 1958 nr. 81/Trb. 1961 nr. 95. Beide verdragen houden slechts zijdelings verband met grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden en zijn in casu van minder belang. Zij worden hier niet verder behandeld.

87. Verdrag van 8-4-1960, Trb. 1960 Nr. 68, in werking getreden 1-8-1963, Trb. 1963, 114/115.

88. Op de samenwerking in het Dollardgebied wordt in de volgende paragraaf kort ingegaan. Bij de samenwerking ten aanzien van de Rijn, gaat het primair om interstatelijke samenwerking, waarbij decentrale overheden geen rol van betekenis spelen. Hierop wordt dan ook niet verder ingegaan. Zie hierover, b.v. W. Brussaard e.a., Milieurecht, tweede druk, 1991, p. 527 e.v.



kunnen beïnvloeden (art. 60). Zij speelt tevens een rol in het kader van de in het verdrag geregelde geschillenbeslechting.

Voor de decentrale overheden is artikel 59 Grensverdrag van belang. Het bepaalt dat er voor afzonderlijke grenswateren overeenkomsten gesloten kunnen worden door de Verdragsluitende Partijen alsook tussen Nederland en de Länder Nedersaksen en Noordrijnland-Westfalen met toestemming van de Bondsregering. Met goedkeuring van de Regeringen van de Verdragsluitende Partijen kunnen de overeenkomsten ook gesloten worden door openbare lichamen. Enkele voorbeelden van door openbare lichamen gesloten overeenkomsten zijn: Overeenkomst tussen het Waterschap Roer en Overmaas en het Wasserverband Obere Wurm inzake het onderhoud van de Anselderbeek, Crombacherbeek en Bleijerheidebeek en van de daartoe behorende kunstwerken in het Nederlands-Duitse grensgebied; Overeenkomst tussen het Waterschap Roer en Overmaas en de Stadt Aachen inzake het onderhoud van de Selzerbeek en van de daartoe behorende kunstwerken in het Nederlands-Duitse grensgebied.<sup>89</sup> Bij de publicatie van de beide overeenkomsten in het Tractatenblad is bepaald dat deze ingevolge additioneel artikel XXI, eerste lid, onderdeel b, van de Grondwet, juncto artikel 62, eerste lid, onderdeel b, van de Grondwet naar de tekst van 1972 niet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeven.<sup>90</sup> Ook voor de overige in de bijlage bij dit proefschrift vermelde overeenkomsten op basis van artikel 59 Grensverdrag geldt, dat deze goedkeuring niet vereist is. In het licht van deze goedkeuringsprocedure zou aan deze overeenkomsten internationaal publiekrechtelijke status toebedacht kunnen worden. Anderzijds is op basis van de Wet houdende vaststelling van de Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag in deze veeleer sprake van een vorm van toezicht van de Kroon, die niet afwijkt van het normale toezicht in het interne recht. In artikel 22 van deze Uitvoeringswet wordt bepaald: "Overeenkomsten, welke ingevolge het bepaalde in art. 59, lid 2 van het Grensverdrag door openbare lichamen worden gesloten, behoeven Onze goedkeuring, alvorens zij in werking treden."<sup>91</sup>

Qua inhoud sluiten dergelijke overeenkomsten mijns inziens aan bij nationaalrechtelijke (privaatrechtelijke) overeenkomsten. Het gaat immers om onderhoudsovereenkomsten, waarbij in dat verband tussen de overheden (waterbeheerders) over en weer (vermogensrechtelijke) rechten en verplichtingen - de ene partij neemt een onderhoudsverplichting op zich voor een tegenprestatie van de andere partij - voortvloeien. Het gaat om zaken als het verbeteren van de afwatering (meestal op eigen terrein) door b.v. de bouw van bepaalde werken en de verbreding van waterlopen, alsook om het zuiveren van de betreffende waterstromen e.d. Hierbij is in enkele gevallen voorzien in de verplichting tot het opstellen van verbeteringsplannen e.d., die de goedkeuring van toezichthoudende overheden behoeven (in Nederland in beginsel het dagelijks bestuur van de provincie en

89. Overeenkomsten van 25-9-1990, Trb. 1991 nr. 66.

Na de inwerkingtreding van het in de vorige noot vermelde verdrag zijn er diverse vergelijkbare overeenkomsten gesloten en in werking getreden. Een uitgebreid overzicht van deze overeenkomsten is als bijlage bijgevoegd.

90. Op termijn zal er ten aanzien van de goedkeuring van verdragen een nieuwe regeling komen, zie: Regeling betreffende de goedkeuring en bekendmaking van verdragen en de bekendmaking van besluiten van volkenrechtelijke organisaties (Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen), Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21214 (R 1375), nrs. 1 e.v.

91. Wet van 22-5-1963, Stbl. 1963, 238.

in Duitsland in beginsel het Bezirk/Land). In enkele van deze overeenkomsten is expliciet bepaald, dat deze gelden binnen het raam van de vigerende wettelijke regelingen. Voor de overige blijkt dat uit de aard van de overeenkomsten zelf. Er wordt immers in beginsel geen wezenlijke verandering gebracht in de publiekrechtelijke bevoegdheidsuitoefening van de betreffende overheden, behalve misschien dat de leden van de op basis van de (meeste) overeenkomsten in te stellen gemeenschappelijke schouwcommissies<sup>92</sup> tot bezichtiging van bepaalde beekvlakken over de grens kunnen overgaan. In de overeenkomsten is voor deze niets geregeld - het blijft bij kijken en niet aankomen - omtrent de daadwerkelijke uitoefening van bevoegdheden (jegens burgers) op het territoire van de buitenlandse waterbeheerder. Aangenomen kan worden dat daartoe de publiekrechtelijke bevoegdheid ontbreekt en deze in handen van de binnenlandse overheid is blijven liggen. Er kan gesteld worden dat er op basis van deze overeenkomsten geen overdracht van publiekrechtelijke bevoegdheden plaatsvindt van een Nederlandse- aan een Duitse waterbeheerder vice versa. In het uiterste geval gaat het hier om overeenkomsten met afspraken over de uitoefening van bevoegdheden zoals b.v. het dulden van (denk aan: het betreden en berijden van bermen) en het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden (denk aan: afvoeren specie/aanleg van bepaalde werken). In dat verband moet ook gezien worden het in een tweetal overeenkomsten bepaalde dat iedere partij de andere de gelegenheid geeft zich uit te spreken alvorens zij een publiekrechtelijke vergunning afgeeft, welke op de overeenkomst betrekking heeft. De overeenkomsten houden het midden tussen onderhoudsovereenkomsten en overeenkomsten in het kader van de invulling van discretionaire bevoegdheden, zoals aangegeven bij de administratieve afspraken op basis van de Benelux-Overeenkomst, in hoofdstuk 5 § 5.D.2.<sup>93</sup> Qua wijze van geschillenbeslechting is er sprake van volkenrechtelijke aspecten. Bij geschillen in het kader van de overeenkomsten (b.v. wanneer in de schouwcommissies niet tot overeenstemming wordt gekomen) zal namelijk in eerste instantie de subcommissie I van de Permanente Nederlands-Duitse Grenswaterencommissie beslissen. Daarna kan het Scheidsgerecht een uitspraak doen, als een van de Regeringen dit wenst (artikel 71). Conform artikel 72 beslist het Scheidsgerecht op basis van hoofdstuk 4 van het Grensverdrag, de overeenkomst(en) op basis van artikel 59 en de algemene regels van volkenrecht. Met name deze laatste toetsingsgrond illustreert het mogelijk volkenrechtelijk karakter van de op basis van het Grensverdrag gesloten overeenkomsten. Er is overigens veel voor te zeggen dat deze geschillenregeling vooral geschreven is voor geschillen tussen regeringen. Gezien de inhoud van de overeenkomsten moet een nationaalrechtelijk

92. Op de werkzaamheden van de schouwcommissies is het Reglement van Orde van de Permanente Nederlands-Duitse Grenswaterencommissie, voor zover dit geldt voor de door deze Grenswatercommissie ingestelde subcommissies, van toepassing.

93. Het privaatrechtelijk karakter van deze overeenkomsten, ook al gaat het hier om zaken betreffende het publiek domein, is, voor de Nederlandse situatie zeker, niet uitgesloten. Het publiek domein roept als het ware een recht van beheer c.q. een plicht tot onderhoud in het leven: HR 7-6-1918, NJ 1918, 717 (Hofvijver). Zie ook: G. E. van Maanen, Publiek domein en het belang van de overheid bij bodemsanering. Een ongewassen varken?, oratie, 1990, p. 15. Indien er geen onaantvaardbare doorkruising van publiekrechtelijke wegen plaatsvindt, kan de overheid deze privaatrechtelijke wegen inslaan, b.v. het afsluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten: HR 26-1-1990, AB 1990, 143 (Staat/Windmill). Zie hierover b.v.: A.Q.C. Tak, Publiek domein, overheidscontract en rechterlijke wetshandhaving, NTB, 90/2, p. 265. Zie ook HR 8-7-1991 Gemeentestem 6930, p. 546 e.v. (K en A/Lelystad).

ke (civiele) rechtsgang door met name de openbare lichamen zelf mijns inziens niet uitgesloten worden geacht. In geen enkele van de (in de bijlage bij dit proefschrift) naar aanleiding van artikel 59 Grensverdrag genoemde overeenkomsten is omtrent een rechtsgang (of arbitrage) iets bepaald. Zelfs wanneer het om puur privaatrechtelijke overeenkomsten gaat, kunnen er toch problemen ontstaan wat betreft de bevoegde rechter en het toepasselijke recht. In deze kan verwezen worden naar het gestelde in hoofdstuk 5 § 5.D.6.a. juncto hoofdstuk 6 § 4.D.6.a.

Heemskerk neemt mijns inziens geen duidelijk standpunt in over de volkenrechtelijke dan wel nationaalrechtelijke status van de op basis van artikel 59 Grensverdrag gesloten overeenkomsten door decentrale overheden. Enerzijds stelt hij, dat het vereiste van goedkeuring door de regeringen 'van belang is met het oog op het volkenrechtelijk aspect (zijnde het scheppen van een gelijke rechtsband tussen de staten)...'. Anderzijds stelt hij, refererend aan informatie van de Bundesminister des Innern, dat de juridische reikwijdte van de artikel 59 overeenkomsten in Duitsland 'wel zelden de drempel van de volkenrechtelijke verdragsbetrekkingen bereikt.'<sup>94</sup> De Nederlandse regering heeft zich slechts expliciet uitgesproken over de afspraken tussen decentrale overheden, die al bestonden vóór de inwerkingtreding van het Grensverdrag, en daarbij volkenrechtelijke aspecten niet uitgesloten.<sup>95</sup> Ten aanzien van de op basis van het Grensverdrag gesloten overeenkomsten sluit de regering nadrukkelijk aan bij de context van het verdrag. Zo wijst zij in deze op de mogelijke toepasselijkheid van het Scheidsgerecht, de positie van de Grenswaterencommissie (ook) ten aanzien van de decentrale openbare lichamen, de directe betrokkenheid van de decentrale openbare lichamen in de subcommissies alsmede de ook in dat verband geldende schadevergoedingsbepaling van artikel 63 Grensverdrag. Hieruit moge iets van een volkenrechtelijk karakter blijken.<sup>96</sup>

Resumerend zou ik willen stellen dat de afspraken op basis van artikel 59 Grensverdrag in ieder geval in de praktijk niet zo ver (lijken te) gaan, om deze zonder meer als publiekrechtelijk aan te merken. In het uiterste geval zijn deze te kwalificeren zoals die van artikel 6 lid 1 Duits-Nederlandse Overeenkomst. Van volkenrechtelijke overeenkomsten kan hier mijns inziens niet (snel) gesproken worden. Hiervoor wil ik tevens verwijzen naar het gestelde omtrent de administratieve akkoorden in hoofdstuk 2 sub 4. Daar is gesteld dat grensoverschrijdend handelen van decentrale overheden weliswaar op een

94. W.F.A. Heemskerk, a.w., p. 182 respectievelijk 183.

95. In de Memorie van Toelichting hield de Nederlandse regering een slag om de arm: "Enerzijds zijn de lokale autoriteiten op dit punt immers slechts in beperkte mate bevoegd. En anderzijds bestaan er geen algemene richtlijnen op het stuk van de wederzijdse rechten en verplichtingen, met name wanneer aan de regeling belangrijke financiële lasten voor één der partijen zijn verbonden. Een andere moeilijkheid is het vraagstuk, welke volkenrechtelijke betekenis aan dergelijke tussen lagere publiekrechtelijke lichamen gesloten overeenkomsten moet worden toegekend, hetgeen zich in het bijzonder voordoet indien deze aanleiding geven tot geschillen.", MvT bij het tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland gesloten Algemeen Verdrag, de verdragen, overeenkomsten en protocollen die daarvan deel uitmaken en van enige tezelfdertijd gewisselde brieven, Tweede Kamer, zitting 1960-1961, 6250 (R214), nr. 3, p. 7. Overigens is door de Nederlandse regering bepaald, 'dat bevredigend werkende lokale overeenkomsten in beginsel onaangetast zullen worden gelaten en dat de commissie vooral haar aandacht zal richten op gevallen waarin nog geen regeling of samenwerking bestaat.', MvA, ibid, Eerste Kamer, zitting 1962-1963, nr. 111a, p. 4.

96. MvT, ibid, p. 11; MvA, ibid, Tweede Kamer, zitting 1962-1963, p. 9-10.

verdrag gebaseerd kan zijn, maar dit handelen eerder als nationaal- dan volkenrechtelijk aangemerkt dient te worden.

#### B. EEMS-DOLLARDVERDRAG <sup>97</sup>

Het Eems-Dollardgebied kent vanwege het feit dat de staatsgrens er niet duidelijk vastligt een bijzondere status. Het Eems-Dollardverdrag regelt vooral de samenwerking (tussen regeringen) ten aanzien van waterbouwkundige werkzaamheden. Er is hiervoor o.a. voorzien in een Eemscommissie, die een adviesfunctie heeft, inspecties houdt en beraadslaagt. Er zijn regels vastgelegd inzake gezamenlijk (politieel) toezicht. In dit verband zal er veelal overleg met de plaatselijke en regionale overheden plaats vinden. Voorts is voorzien in een scheidsrecht, dat op basis van artikel 53 beslist over geschillen op basis van het Eems-Dollardverdrag alsmede de algemene regels van volkenrecht. Hier kan nog worden vermeld, dat de goedkeuringsprocedure in Nederland van een hierop voortbouwend verdrag, namelijk het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de samenwerking in het gebied van de Eems en de Dollard, alsmede in de aangrenzende gebieden (Samenwerkingsverdrag Eems-Dollard/Dollardhavenverdrag) op het laatste moment is stopgezet vanwege de niet-realisering van de aanleg van een haven aan Duitse zijde. <sup>98</sup> Dit verdrag voorzagt naast de aanleg van een haven in vergaande vormen van samenwerking b.v. op milieugebied (het afstemmen van emissiewaarden, de sanering van lozingen, de aanwijzing van een grensoverschrijdend natuurgebied, een waarschuwingsplicht bij calamiteiten e.d.). <sup>99</sup> Er was tevens voorzien in een Overlegcommissie Eems-Dollard alsmede een scheidsrecht.

97. Verdrag van 8-4-1960, Trb. 1960 nr. 69, in werking getreden 1-8-1963, Trb. 1963 nr. 114/116. Zie ook: Aanvullende Overeenkomst bij het Eems-Dollardverdrag van 14-5-1962, Trb. 1962 nr. 54, in werking getreden 1-8-1963, Trb. 1963 nr. 119.

98. Verdrag van 10-9-1984, Trb. 1984, nr. 118. Het wetsvoorstel tot goedkeuring van dit verdrag is ingetrokken bij brief van de minister van buitenlandse zaken van 19-7-1991, Eerste Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 19343, nr. 336.

99. Over dit verdrag, zie b.v.: René Seerden, Het Dollardhavenverdrag en het internationaal milieurecht, M en R 1989/10, p. 400-409.

Zie in dit verband ook het KB 19-2-1993, nr. 93.001471, inzake een, in strijd met het Eems-Dollardverdrag, vastgesteld bestemmingsplan door de gemeente Delfzijl voor het door Nederland en Duitsland betwiste gebied.

C. OVEREENKOMST TUSSEN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN EN DE  
BONDSREPUBLIEK DUITSLAND INZAKE SAMENWERKING OP HET GEBIED  
VAN DE RUIMTELIJKE ORDENING <sup>100</sup>

Het doel van dit verdrag is te komen tot samenwerking op het gebied van de ruimtelijke ordening binnen de Nederlands-Duitse Commissie voor de ruimtelijke ordening. <sup>101</sup> De meeste bepalingen van het verdrag hebben betrekking op de inrichting en taken van deze commissie. Zij kan subcommissies en werkgroepen instellen (art. 5). Voor het noordelijk en zuidelijk gedeelte van het Nederlands-Duitse grensgebied functioneert de Subcommissie Noord respectievelijk Zuid, waarin naast vertegenwoordigers van de rijksoverheid ook die van decentrale overheden (kunnen) participeren. <sup>102</sup> Al deze commissies missen bevoegdheden om overheden c.q. burgers te binden. Zij hebben een overleg-, adviserende en coördinerende functie. <sup>103</sup>

Van belang is met name artikel 8. Het regelt het opstellen van nadere overeenkomsten tussen de regering van Nederland en die van de deelstaat Nedersaksen of Noordrijn-Westfalen met toestemming van de bondsregering, voorzover die deelstaten bevoegd zijn op het gebied van de desbetreffende wetgeving. De toestemming van de Bond is te plaatsen in het kader van artikel 32 Grundgesetz.

D. OVEREENKOMST TUSSEN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN EN DE DEELSTAAT  
NOORDRIJN-WESTFALEN BETREFFENDE SAMENWERKING BIJ DE STICHTING EN  
INRICHTING VAN EEN GRENSPARK MAAS-SWALM-NETTE <sup>104</sup>

Dit verdrag is gebaseerd op artikel 8 van het in de vorige paragraaf vermelde verdrag. Het doel van deze overeenkomst is de ruimtelijke ontwikkeling in het betreffende gebied op elkaars behoeften af te stemmen. Deze overeenkomst kent een adviescommissie (art. 3), bestaande uit twaalf (door de regeringen benoemde) leden. Deze moet o.a. gehoord worden, indien de overeenkomstsluitende partijen wijzigingen aanbrengen in de bestemming/bescherming van het binnen het grenspark gelegen grondgebied. In dit verband zullen de decentrale overheden in het desbetreffende gebied een belangrijke rol spelen.

100. Verdrag van 30-3-1976, Trb. 1976 nr. 75, in werking getreden 1-2-1977, Trb. 1977 nr. 6.  
In dit verband kan b.v. gewezen worden op het Duitse Raumordnungsgesetz, dat bij plannen die grensoverschrijdende uitwerking hebben in afstemming voorziet (§ 4 Abs. 6 Raumordnungs-gesetz). Die afstemming betreft in ieder geval tijdige informatieverschaffing en consultatie.
101. Voor een uitgebreidere beschrijving van de Duits-Nederlandse commissie voor de ruimtelijke ordening, zie: P. Simons, Grensoverschrijdende samenwerking in de ruimtelijke ordening tussen de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland, Bestuurswetenschappen 1988/4, p. 244-248; S. Grotefels, a.w., p. 24-30.
102. Zie: N. Verspohl, Niedersachsen/Niederlande, Unterkommission Nord der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission respectievelijk E. Reis, Nordrhein-Westfalen/Niederlande, Unterkommission Süd der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission, in: Grenzübergreifende Raumplanung, a.w., p. 57-73 respectievelijk 74-86.
103. Simons kwalificeert de commissie als 'een vrij lichte vorm van samenwerking, welke het stadium van wederzijdse informatie en consultatie niet te boven gaat', P. Simons, a.w., p. 248.
104. Verdrag van 30-3-1976, Trb. 1976 nr. 76, in werking getreden 1-3-1977, trb. 1977. nr. 8. Zie hierover: S. Grotefels, a.w., p. 30-31.

E. OVEREENKOMST TUSSEN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN EN DE BONDS-  
REPUBLIC DUITSLAND INZAKE WEDERZIJDSSE BIJSTANDSVERLENING BIJ  
HET BESTRIJDEN VAN RAMPEN, ZWARE ONGEVALLLEN DAAR ONDER BEGREPEN,  
MET PROTOCOL<sup>105</sup>

Dit verdrag is vergelijkbaar met het tussen Nederland en België gesloten en in hoofdstuk 5 in § 6.E. besproken verdrag in deze. Het verdrag regelt de te volgen procedure voor het verzoeken en verlenen van bijstand bij het bestrijden van rampen.

De in artikel 3 eerste lid onder a bevoegde organen voor het indienen van een verzoek om bijstand alsmede voor het doen uitvoeren ervan zijn de Commissaris der Koningin en de Minister van Binnenlandse Zaken van de deelstaat, indien het betreft het verlenen van bijstand door en aan deelstaten en provincies die aan elkaar grenzen, respectievelijk de Ministers van Binnenlandse Zaken van de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland. De artikelen 4 tot en met 10 bevatten regels omtrent de uitvoering van de feitelijke bijstand, de grensformaliteiten voor personen en materieel, het gebruik van luchtvaartuigen en kosten en schadevergoeding. Artikel 11 regelt het sluiten van aanvullende overeenkomsten. Artikel 12 is met name van belang voor gemeenten. Deze bepaling is bijna gelijklopend aan die van artikel 12 uit de in hoofdstuk 5 § 6.E. vermelde Belgische-Nederlandse Overeenkomst in deze. Voor gemeenten aan weerszijden van de grens wordt de mogelijkheid geopend afspraken te maken over hulpverlening bij rampen en zware ongevallen.

Hier dient nog gewezen te worden op de verhouding van deze Overeenkomst met de Duits-Nederlandse Overeenkomst. Er wordt vanuit gegaan dat, alleen daar waar de Overeenkomst qua inhoud de ruimte laat, het mogelijk is dat decentrale overheden met betrekking tot de rampen en ongevallenbestrijding samenwerkingsregelingen treffen op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst.<sup>106</sup> Het is afwachten hoe een en ander geïnterpreteerd moet worden en in hoeverre de verder gaande mogelijkheden van de Duits-Nederlandse Overeenkomst in deze al dan niet gehanteerd kunnen worden door de decentrale overheden.

## § 6. Samenvatting en conclusies

Tot de inwerkingtreding van de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking speelde de grensoverschrijdende samenwerking vooral op intergouvernementeel niveau. Het gaat veelal om samenwerkingsvormen, waarbij geen overdracht van publiekrechtelijke bevoegdheden plaatsvindt. Overleg, advisering en soms coördinatie staan centraal. Bij de Grenswaterencommissie, de Nederlands-Duitse Ruimtelijke Ordenings(sub)commissie(s) alsook de Adviescommissie inzake het grenspark Maas-Swalm-Nette gaat het om adviescommissies. Omtrent de wijze van

105. Verdrag van 7-6-1988, Trb. 1988 nr. 95 (nog niet in werking getreden).

In deze kan b.v. ook verwezen worden op het (multilaterale) Verdrag inzake de verlening van bijstand in het geval van een nucleair ongeval of een calamiteit met radioactieve stoffen, alsmede het Verdrag inzake vroegtijdige kennisgeving van een nucleair ongeval, beide van 26-9-1986, Trb. 1986, nr. 165 respectievelijk 164. Beide zijn in werking getreden 24-10-1991, Trb. 1991, nrs. 140 en 141.

106. Zie nota van Toelichting, opgenomen in Editie Schuurman en Jordens, Rampenwet, nr. 87, p. 151.

functioneren van deze commissies - het gaat in wezen om ambtelijk en mogelijk bestuurlijk overleg - komt weinig of niets in de openbaarheid. Om die reden is niet ingegaan op het functioneren van de betreffende overleg- en coördinatiestructuren. Een actievere rol van de decentrale overheden in deze intergouvernementeel getinte samenwerking lijkt alleen al hierom gewenst, omdat zij in de regel de bevoegde instanties zijn om het in dit kader totstand gekomene uit te voeren. Artikel 59 Grensverdrag kent een vrij zelfstandige rol voor de decentrale overheden, veelal waterschappen/Wasserverbände, aan weerszijden van de Nederlands-Duitse grens. Zij kunnen overeenkomsten met elkaar sluiten. Het karakter van deze overeenkomsten is niet zonder meer als publiekrechtelijk aan te merken.

Met de inwerkingtreding van de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking zal er een meer algemene mogelijkheid bestaan voor decentrale overheden om publiekrechtelijke grensoverschrijdende afspraken te maken. Daarbij geldt evenwel een heel belangrijke restrictie: "Deze Overeenkomst sluit uit dat territoriale gemeenschappen of autoriteiten van een andere Overeenkomstsluitende Staat bevoegd worden verklaard de burger bindende beslissingen op vreemd staatsgebied te nemen."<sup>107</sup> Het openbaar lichaam op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst wijkt daarmee af van de vergelijkbare vorm van samenwerking in het Duitse (Noordrijn-Westfaalse en Nedersaksische) en Nederlandse recht. De Noordrijn-Westfaalse en Nedersaksische Zweckverbände en het Nederlandse Wgr-openbaar lichaam kunnen in principe wel de burger bindende besluiten nemen. Een en ander geldt ten opzichte van de Duitse wetgeving ook voor de overeenkomsten op basis van artikel 6 Duits-Nederlandse Overeenkomst. De (öffentlich-rechtliche) Vereinbarung op basis van de Duitse wetgeving kent in tegenstelling tot de overeenkomsten op basis van artikel 6 Duits-Nederlandse Overeenkomst wel delegatie - het Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit kent expliciet de mandaatvariant, terwijl deze wellicht niet onmogelijk is op basis van het Zweckverbandgesetz - van bevoegdheden aan een deelnemende overheid. Het voorgaande illustreert ook het verschil tussen het gemeenschappelijk orgaan op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst en het Wgr-gemeenschappelijk orgaan. Dit laatste heeft in tegenstelling tot het eerste bestuursbevoegdheden. De Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst gaat er vanuit, dat op basis van de artikelen 24/32 Grundgesetz in beginsel de burger bindende besluiten slechts genomen kunnen worden door Duitse overheden c.q. internationale organisaties. Over mogelijke gelijkstelling met de eerste wordt, b.v. in de Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst, niet gesproken. Het openbaar lichaam zou, nu het geen internationale organisatie is, toch zeker kunnen aansluiten bij de nationale decentrale overheden, al naar gelang de plaats van de zetel bij de Duitse c.q. Nederlandse of allebei? Dit past in het licht van de in de Duits-Nederlandse Overeenkomst in dit verband opgenomen toezichtsregeling en rechtsbescherming voor derden. Overigens is de precieze toepasselijkheid en het nut van het additionele toezicht vanuit het rechtstelsel van de zetel van het openbaar lichaam (in combinatie met het toezicht ten aanzien van de deelnemende overheden vanuit de diverse rechtstelsels) niet helemaal duidelijk. Ook is niet duidelijk hoever de binding van de deelnemende overheden door het openbaar lichaam kan gaan.

107. Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst, a.w., p. 9.

Het is opmerkelijk, dat bepaalde overheden buiten de werking van de Duits-Nederlandse Overeenkomst vallen. Zo zullen de van de samenwerking uitgezonderde waterschappen in Nederland niet rechtstreeks met de eveneens uitgezonderde Wasser- en Bodenverbände in Duitsland (publiekrechtelijk) kunnen samenwerken. Als de overeenkomsten tussen laatste genoemde overheden op basis van het Grensverdrag dezelfde strekking kunnen hebben als de vormen van samenwerking op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst is het uitsluiten van deze overheden natuurlijk niet zo erg. Gezien het karakter van deze overeenkomsten op basis van het Grensverdrag is dit nog maar de vraag. De uitsluiting van de desbetreffende decentrale overheden is dan mijns inziens niet terecht. Voor de Nederlandse provincies is er niet echt een Duitse tegenvoeter nu de Länder, en in het bijzonder de (gedeconcentreerde) Regierungsbezirke uitgezonderd zijn van de werking van de Duits-Nederlandse Overeenkomst. Zijn de Länder niet direct op hetzelfde niveau te stellen als de andere in de Duits-Nederlandse Overeenkomst genoemde overheden, de uitsluiting ervan zou op zijn minst nader onderbouwd kunnen zijn. Het nieuwe van de Duits-Nederlandse Overeenkomst voor de decentrale grensoverschrijdende publiekrechtelijke samenwerking is gelegen in de mogelijkheid dat er een openbaar lichaam opgericht kan worden, dat de deelnemende overheden bindende besluiten kan nemen en daarmee de deelnemende overheden kan verplichten deze jegens burgers uit te voeren. Het is de vraag wanneer daadwerkelijk bevoegdheden aan het openbaar lichaam op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst worden overgedragen. Zoals aangegeven in hoofdstuk 5 blijkt, dat het oprichten van een openbaar lichaam op basis van de Benelux-Overeenkomst, dat rechtstreeks de burgers bindende besluiten kan nemen, in de praktijk nog niet aan de orde is. Het verschil tussen de (uitvoering van de) de Benelux-Overeenkomst en de Duits-Nederlandse Overeenkomst is op dit punt dan ook niet zo groot.

Hoewel in de Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst het publiekrechtelijke karakter van de samenwerking benadrukt wordt<sup>108</sup>, is de analogie met de publiekrechtelijk samenwerking tussen overheden in het interne recht naar mijn mening, wat genuanceerder. Het publiekrechtelijk karakter van het gemeenschappelijk orgaan is mijns inziens niet aanwezig. Voor de overeenkomst van artikel 6 lid 1 Duits-Nederlandse Overeenkomst is het publiekrechtelijk karakter ook niet zonder meer evident. Het sluiten van een verdrag, de Duits-Nederlandse Overeenkomst, moet met name geplaatst worden in het licht van de instelling van het openbaar lichaam en mogelijk ook de instelling van de centrumgemeente (mandaat) en het feit dat op punten gederogerd wordt aan de nationale wetgeving.

De samenwerking op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst is evenals die op basis van de Benelux-Overeenkomst vrijwillig. Van deze Duits-Nederlandse Overeenkomst zal zeker een bepaalde de samenwerking bevorderende werking uitgaan, vooral ook omdat de Duitse en Nederlandse wetgeving inzake samenwerking alsmede de organieke wetgeving inzake de tot grensoverschrijdende samenwerking gerechtigde overheden met elkaar overeenkomt. Ten opzichte van de Benelux-Overeenkomst gaat de Duits-Nederlandse Overeenkomst minder ver wat betreft de bedoelde (publiekrechtelijke) reikwijdte van de samenwerking. Ten aanzien van het toepasselijke recht op de samenwer-

108. Toelichting bij de Duits-Nederlandse Overeenkomst, a.w., met name p. 2-3.



king lijkt deze Duits-Nederlandse Overeenkomst het in zoverre voor te hebben op de Benelux-Overeenkomst, dat met name in de sfeer van het toezicht de keuze voor één toepasselijk rechtsstelsel is gemaakt. Zoals aangegeven moet nog blijken of dit de problematiek van de confrontatie van rechtsstelsels wel vermindert. Net als met betrekking tot de Benelux-Overeenkomst geldt voor de Duits-Nederlandse Overeenkomst, dat de samenwerking in de praktijk uitgekristalliseerd dient te worden, voordat duidelijk is wat de precieze juridische reikwijdte ervan zal zijn. Op dat moment zal ook blijken in hoeverre de materiële bevoegdheden op de diverse beleidsterreinen tussen decentrale overheden in Nederland en Duitsland overeenstemmen. Zoals ook aangegeven ten aanzien van de Benelux-Overeenkomst is de sectorwetgeving in dit proefschrift geen onderwerp van bespreking.<sup>109</sup> In figuur 6 is een schematische vergelijking van de samenwerkingsvormen op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst en de Benelux-Overeenkomst aangegeven.

figuur 6

Vergelijking samenwerking Duits-Nederlandse Overeenkomst en Benelux-Overeenkomst

Categorie	Benelux-Overeenkomst	Duits-Nederlandse Overeenkomst
Samenwerkingsvormen	Openbaar lichaam	Openbaar lichaam
	Burgers en overheden bindende bevoegdheden	Overheden bindende bevoegdheden
	Gemeenschappelijk orgaan	Gemeenschappelijk orgaan
Bevoegdheden	Bestuursbevoegdheden Geen regelgevingsbevoegdheid	Geen bestuursbevoegdheden Geen regelgevingsbevoegdheid
	Administratieve afspraak	Publiekrechtelijke overeenkomst
	Overheden bindende besluiten Geen delegatie van bevoegdheden	Overheden bindende besluiten centrumgemeente/geen delegatie van bevoegdheden
Toezicht	Volgens de nationale rechtsstelsels	Volgens de nationale rechtsstelsels voor het openbaar lichaam in combinatie met plaats zetel

109. Zie voor een aanzet hiertoe inzake de (milieurechtelijke) samenwerking tussen noordelijk Nederland en de Duitse deelstaat Nedersaksen, B.W. Raven, G.H.M. Tromp, Grensoverschrijdende samenwerking, 1993.

## Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Aan het slot van de diverse hoofdstukken zijn reeds samenvattingen en conclusies opgenomen. Hiernaar wordt verwezen. In dit hoofdstuk volgen een summier samenvattend en concluderend antwoord op de in de algemene inleiding in hoofdstuk 1 geformuleerde probleemstelling en een aantal aanbevelingen.

### § 1. Inleiding

Tot voor kort kende het nationale recht van België, Nederland en Duitsland eigenlijk nauwelijks expliciete wettelijke grondslagen voor decentrale publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking. Als er al expliciete grondslagen bestonden, dan ging de samenwerking niet verder dan verplichtingen tot informatie/consultatie en vonden die hun basis, b.v. op milieurechtelijk terrein, in richtlijnen van de Europese Gemeenschappen alsmede in tussen Nederland en België respectievelijk Nederland en Duitsland geldende verdragen. Het Europees Handvest voor de Lokale Autonomie toont overigens aan, dat ook binnen het kader van de (impliciete) autonome bevoegdheden van decentrale overheden, grensoverschrijdende samenwerking een plaats kan hebben.

Zeker voor publiekrechtelijke afspraken, waardoor rechten en plichten voor burgers kunnen ontstaan of waarbij inbreuken kunnen worden gemaakt op wettelijke bevoegdheidsverdelingen tussen overheden, zijn bovenstaande grondslagen onvoldoende. In dat verband werd in hoofdstuk 1 de volgende probleemstelling opgenomen:

*Hebben Nederlandse decentrale overheden bevoegdheden om met hun 'counterparts' in België en Duitsland publiekrechtelijke afspraken te maken en, zo ja, binnen welk juridisch kader manifesteren zich die publiekrechtelijke afspraken?*

Voor verdergaande samenwerking tussen overheden is een aanvullende wettelijke basis, analoog aan die welke bestaat voor de vergelijkbare afspraken tussen decentrale overheden binnen één staat, vereist. Het primaat om deze te verschaffen wordt geacht in beginsel bij de staten te liggen. Zij alleen kunnen de hun ondergeschikte besturen de bevoegdheid verlenen tot het maken van publiekrechtelijke afspraken met hun 'counterparts' aan de andere kant van de grens. Een regeling tussen staten, een verdrag, is daarbij een voor de hand liggend middel. Middels een verdrag kunnen staten afspreken, dat (bepaalde van) de hen ondergeschikte besturen publiekrechtelijke afspraken kunnen maken. Als

uitvoering van de European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, die door de staten kennelijk niet als een zodanige grondslag beschouwd wordt, zijn tot nu toe slechts enkele staten bereid geweest een algemene juridische basis in deze te creëren. Voor de Belgisch-Nederlandse decentrale samenwerking is dit gebeurd door een Benelux-Overeenkomst en voor de Duits-Nederlandse decentrale samenwerking in een Duits-Nederlandse Overeenkomst. Beide verdragen regelen behalve de bevoegdheid om samen te werken ook het juridische kader van die samenwerking, zoals de vormen van samenwerking, de juridische reikwijdte van de samenwerking, de beslechting van geschillen tussen overheden, het toezicht op de samenwerkende overheden, de rechtsbescherming voor burgers, e.d. Op basis van deze verdragen beschikken de desbetreffende Nederlandse decentrale overheden over de bevoegdheid publiekrechtelijke afspraken te maken met hun 'counterparts' in België en Duitsland (Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen). Deze bevoegdheid benadert die, welke op basis van het interne recht geldt voor het maken van publiekrechtelijke afspraken (vgl. hoofdstuk 1) tussen decentrale overheden binnen één staat, in aanzienlijke mate. Beide verdragen verklaren grotendeels het nationale recht van de samenwerkende overheden toepasselijk op de grensoverschrijdende samenwerking. Zoals aangegeven kennen de beide verdragen, die op enkele punten overigens verschillen, vooral door de wederzijdse toepasselijkheid van het nationale recht van de samenwerkende overheden, (belangrijke) knelpunten. De precieze reikwijdte ervan is niet overal even duidelijk, vooral omdat de interpretatie ervan - er zijn nog geen gerechtelijke uitspraken c.q. toezichtsbesluiten - nog op zich laat wachten. Overigens blijkt uit de tot nu toe gerealiseerde samenwerking, dat vooral aan de openbare lichamen nog geen overheden en burgers bindende bevoegdheden toegekend worden en dat daardoor de samenwerking over de grenzen in eerste instantie een niet bindend, doch geformaliseerd, overlegkarakter heeft.

## § 2. Samenvatting en conclusies

Hier volgen hoofdstuksgewijs een samenvatting en conclusies ten aanzien van de in dit proefschrift behandelde aspecten van grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken tussen decentrale overheden.

De toepasselijkheid van het volkenrecht op grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken, waarbij overdracht van (burgers en overheden bindende) bevoegdheden tussen decentrale overheden plaats vindt, is blijkens het gestelde in *hoofdstuk 2* in beginsel beperkt tot het verschaffen van een juridische basis hiervoor door staten. Deze basis is vooral noodzakelijk voor die publiekrechtelijke afspraken waarbij bevoegdheden worden overgedragen aan nieuw te vormen samenwerkingsverbanden (die voor overheden en burgers bindende bevoegdheden hebben). Voor publiekrechtelijke afspraken over hoe door de respectievelijke overheden hun discretionaire bevoegdheden worden ingevuld en voor afspraken inzake het opzetten van overlegfora zonder beslissingsbevoegdheden is mijns inziens in de regel geen additionele verdragsrechtelijke grondslag vereist. Daar waar volkenrechtelijke verdragen de grondslag voor het aangaan van de samenwerking zijn, impliceert dit in de regel niet de toepasselijkheid van het volkenrecht op (de inhoud van) die afspraken. Een mogelijke toepasselijkheid van het volkenrecht op de decentrale grensoverschrijdende samenwerking is in hoofdstuk 2 vooral geplaatst in het licht van

de internationale administratieve akkoorden. Daarbij is ten aanzien van de juridische status van die akkoorden opgemerkt, dat hiervoor in beginsel moet worden aangeknoopt bij het internationale recht en de voor verdragen geldende eisen voor het sluiten ervan alsmede het daarop toepasselijke recht. In dit verband kan de conclusie getrokken worden dat op zijn minst vaker de (mogelijkheid van) toepasselijkheid van nationaal (publiek) recht op internationale administratieve akkoorden in het geding is. Anders gezegd: op het internationale niveau kunnen ook andere bindende afspraken dan verdragen bestaan.

In het verlengde van het vorenstaande kan mijns inziens gesteld worden, dat de decentrale grensoverschrijdende samenwerking niet binnen het grondwettelijke voorziene stelsel inzake externe/internationale betrekkingen is te plaatsen. Dit vloeit voort uit het (decentrale) overheidsniveau waarop wordt samengewerkt, het feit dat er gehandeld wordt binnen lokale en regionale autonome en sectorbevoegdheden en uit het gegeven dat op de samenwerking het (wederzijds) nationale recht toepasselijk is. Anderzijds is in hoofdstuk 6 vastgesteld dat het natuurlijk niet uitgesloten is, dat de centrale overheid in het kader van het algemene bestuurlijk/staatsrechtelijk toezicht tot vernietiging van besluiten van decentrale overheden in dit verband kan overgaan. De grondslag hiervoor zal dan eerder strijd met de wet (het ontbreken van wettelijke grondslagen) dan wel strijd met het algemeen c.q. gemeentelijk belang zijn en niet strijd met het grondwettelijke primaat van de centrale overheid inzake externe/internationale betrekkingen.

In *hoofdstuk 3* is aandacht besteed aan de rol van een aantal Europese organisaties ten aanzien van de decentrale grensoverschrijdende samenwerking en met name het voorzien in juridische grondslagen daarvoor. Daarbij is ingegaan op de zwakke juridische basis in deze van de in het kader van de Raad van Europa opgestelde European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. Thans is een aanvullend Protocol in voorbereiding dat in verdergaande mogelijkheden voor decentrale overheden in deze voorziet en daardoor ook zal beantwoorden aan het in het Europese Handvest inzake Lokale Autonomie erkende recht in deze. Het supranationale karakter van de Europese Gemeenschappen heeft er tot op heden niet toe geleid, dat in dat kader een algemene regeling voor grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden is opgesteld. Het opstellen van een algemene regeling betreffende decentrale grensoverschrijdende samenwerking kan o.a. in het licht van het opbouwen van één Europa aan de basis (dicht bij de burger) en de uniformering van decentrale samenwerkingsvormen (in grensgebieden) in de diverse Lid-Staten gewenst zijn. Overigens manifesteert de rol van de Europese Gemeenschappen zich meer in de financiering van grensoverschrijdende samenwerking en ten aanzien van bepaalde lichtere vormen van samenwerking (overleg e.d.), zoals geregeld in milieu-richtlijnen. In dat perspectief valt de aan decentrale overheden toegedachte geringe rol op. In dit verband kan overigens opgemerkt worden dat decentrale overheden in het algemeen, hoewel zij belangrijke taken hebben op het gebied van het milieu, daar waar grensoverschrijdende samenwerking aan de orde is, langs het net vissen. Het zijn veelal de centrale overheden die (behalve in de richtlijnen van de Europese Gemeenschappen) ook in internationale milieuverdragen, b.v. die in het kader van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties, expliciet genoemd worden in deze en duidelijk moeten aangeven waar en hoe zij of de hen ondergeschikte besturen verplicht zijn aan de bepalingen van

de betreffende verdragen te voldoen. Daarbij behouden de centrale overheden zich vaak, mijns inziens niet altijd terecht, het formele recht van grensoverschrijdende samenwerking voor. Het alles overlaten aan de 'verdragsluitende partijen' (in het perspectief van de Europese Gemeenschappen de 'Lid-Staten') is, daar waar de materiële uitvoering op decentraal niveau ligt, niet altijd effectief.

De rol van de Europese Gemeenschappen kan vooral van belang zijn voor de harmonisering van het materiële recht, hetgeen voor grensoverschrijdende samenwerking uiteraard van groot belang kan zijn. Deze harmonisering van nationale sectorwetgeving vormt evenwel geen onderwerp van bespreking.

In *hoofdstuk 4* is de organisatie en zijn de bevoegdheden van de op basis van de Benelux-Overeenkomst en de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking (zie hoofdstukken 5 en 6) tot samenwerking gerechtigde overheden geschetst. Daarbij is vast komen te staan, dat zeker op gemeentelijk niveau de Belgisch-Nederlandse en de Duits-Nederlandse decentrale samenwerking niet als gevolg van verschillen in organieke wetgeving belemmerd zullen worden. Voor de Nederlandse provincies geldt op dit punt hetzelfde in de Nederlands-Belgisch verhouding. Overigens kan als gevolg van de verschillen in bevoegdheden op basis van de sectorwetgeving die interprovinciale samenwerking over de Belgisch-Nederlandse grens problematisch worden. Problemen voor de samenwerking tussen Nederlandse provincies en Duitse overheden zijn er ook. In het kader van de decentrale grensoverschrijdende samenwerking zijn de Duitse equivalenten van de Nederlandse provincies niet direct voor handen.

Overigens kan hier gewezen worden op een verschil in nationale wetgeving, dat voor de continuïteit van de samenwerking in openbare lichamen van belang kan zijn. De zittingstermijnen van de gemeentelijke vertegenwoordigers voor dit openbaar lichaam is verschillend in de desbetreffende landen (in België 6 jaar/in Nederland 4 jaar/in Duitsland 5 jaar). Dit kan er toe leiden dat vaker (dan van de nationale besturen) de samenstelling van het openbaar lichaam zal wijzigen.

In de *hoofdstukken 5 en 6* is de nationale dimensie van de publiekrechtelijke afspraken tussen decentrale overheden aan weerszijden van de grens aan de orde geweest. De in dit verband opgestelde verdragen, die voorzien in grondslagen voor samenwerking, verwijzen naar het hierop toepasselijke wederzijdse nationale recht. Bij het opstellen van de desbetreffende Benelux-Overeenkomst is niet of nauwelijks rekening gehouden met het verschil tussen de samenwerking in Nederland op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de samenwerking in België op basis van de Wet betreffende de intercommunes. Omdat de samenwerking op basis van het nationale recht in hoge mate richtinggevend is voor de grensoverschrijdende samenwerking, moet de Benelux-Overeenkomst erg extensief geïnterpreteerd worden om aan haar doelstelling, namelijk de juridische basis voor publiekrechtelijke samenwerking, te kunnen beantwoorden.

Voor de desbetreffende Duits-Nederlandse Overeenkomst ontstaan door de verwijzing naar het Nederlandse en Duitse recht in deze minder problemen. Dit heeft te maken met het feit dat het interne recht van Duitsland (de deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen) en Nederland inzake publiekrechtelijke samenwerking grotendeels overeenstemt. Hierdoor wordt de minder ver gaande reikwijdte van de samenwerking op basis

van de Duits-Nederlandse Overeenkomst ten opzichte van de Benelux-Overeenkomst gecompenseerd.

Overigens bestaan er ten aanzien van de samenwerking op basis van deze beide verdragen nog diverse onduidelijkheden en problemen. Zo is in de Duits-Nederlandse Overeenkomst in tegenstelling tot de Benelux-Overeenkomst expliciet de collisieregels (bij geschillen tussen overheden) opgenomen, die bepaalt dat een overheid niet anders dan door zijn eigen rechter tot een doen of nalaten veroordeeld kan worden. Hierdoor ontstaat een over-en-weer verwijzing naar rechters. Dit probleem wordt in de Duits-Nederlandse Overeenkomst (gedeeltelijk) opgelost door de mogelijkheid van een arbitrale geschillenregeling tussen overheden. Hoewel deze collisieregels niet expliciet in de Benelux-Overeenkomst is opgenomen, is deze waarschijnlijk wel van toepassing, omdat het hier om een algemene volkenrechtelijke regel gaat. Het is afwachten of en in hoeverre het 'supranationale' Benelux-Gerechtshof deze collisieregels (gedeeltelijk) weet te doorbreken.

Andere problemen kunnen er bestaan naar aanleiding van de cumulatie van toezicht en de reikwijdte van de binding van de deelnemende overheden door het openbaar lichaam. In dat perspectief zal de samenwerking zich zeker in het begin wellicht concentreren op niet bindende besluitvorming in overlegfora dan wel op de afspraken inzake discretionaire bevoegdheden.

Tot slot kan hier gesteld worden, dat met name de formele kant van de samenwerking beschreven is, namelijk de bevoegdheid om samen te werken en het juridisch kader waar binnen dit dient te gebeuren. Uiteraard kunnen de in te brengen, materiële, sectorbevoegdheden zodanig verschillen, dat uiteindelijk het maken van publiekrechtelijke afspraken belemmerd wordt. In die gevallen zal harmonisatie van sectorwetgeving noodzakelijk zijn. Hierop is niet nader ingegaan.

### § 3. Aanbevelingen

In het licht van het behandelde en de in de inleiding aangegeven maatschappelijke relevantie van de decentrale grensoverschrijdende samenwerking en in het bijzonder het maken van publiekrechtelijke afspraken worden tot slot de volgende aanbevelingen gedaan.

1. Ter benadrukking van de eigen positie en het belang van decentrale grensoverschrijdende samenwerking zou in Nederland (beter nog in Europees perspectief) een grondwettelijke verankering dienen plaats te vinden van de bevoegdheid voor decentrale overheden tot het maken van publiekrechtelijke afspraken met hun 'counterparts' in het buitenland, waarbij aangegeven dient te worden dat de nadere uitwerking van het juridische kader in wetgeving dan wel verdragen moet plaatsvinden.
2. De positie van decentrale overheden betreffende grensoverschrijdende samenwerking dient ook buiten de toepassing van de samenwerking op basis van de Benelux-Overeenkomst en de Duits-Nederlandse Overeenkomst een meer fundamenteel karakter te krijgen. Daar waar deze overheden bepaalde materiële bevoegdheden uitvoeren, dienen zij (en niet per definitie de centrale overheid) in beginsel te beschikken over het daarbij behorende recht inzake grensoverschrijdende samenwerking. Met name

bij de opstelling van verdragen en richtlijnen van de Europese Gemeenschappen dient de rol van de decentrale overheden meer benadrukt te worden.

3. Een uitbreiding van de werking van de Benelux-Overeenkomst en de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking ten aanzien van de Gewesten/Gemeenschappen respectievelijk de Länder dient, hoewel deze niet als decentrale overheden beschouwd kunnen worden, overwogen te worden. Zeker in het licht van de recente grondwetsherzieningen in België en Duitsland inzake verdragssluiting is dit mogelijk.
4. In verband met de verwijzing door de Benelux-Overeenkomst en de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking naar het wederzijds toepasselijke nationale recht en in het bijzonder het bestuurlijk toezicht, zijn nadere bepalingen in beide verdragen inzake coördinatie en zeker inzake toezichtsprocedures op zijn plaats.
5. Gezien de problematiek van de confrontatie van rechtsstelsels bij decentrale grensoverschrijdende samenwerking is, vooral met betrekking tot de geschillenbeslechting tussen overheden, een duidelijkere geschillenregeling gewenst. Daarbij is in geschillen die niet de rechten en plichten van derden kunnen beïnvloeden een arbitrageregeling, die de rechtsgang naar de rechter uitsluit, te overwegen.
6. Het maken van publiekrechtelijke afspraken tussen overheden over de grenzen en met name die waarbij openbare lichamen in het leven worden geroepen moet gedragen worden door de bevolking. Het ontbreken van betrokkenheid/invloed van de bevolking kan ertoe leiden dat op den duur deze afspraken schipbreuk leiden. Het feit dat b.v. bij gemeentelijke samenwerking de gemeenteraad moet instemmen met de instelling van b.v. een grensoverschrijdend openbaar lichaam is nog onvoldoende. Er dient een peilbare instemming van het volk plaats te vinden b.v. via referenda. Daar waar minder zichtbare vormen van samenwerking zoals publiekrechtelijke afspraken inzake de invulling van discretionaire bevoegdheden gemaakt worden, is publikatie ervan een voorwaarde voor openheid en controle door burgers.
7. Aangezien de initiatieven ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerking toemen en daarmee de vormen en variaties ervan, is ten behoeve van de continuïteit structurering van de samenwerking - wie is met wat en hoe bezig - op den duur noodzakelijk. Wildgroei van grensoverschrijdende samenwerking dient voorkomen te worden.
8. Omdat er voor iedere vorm van grensoverschrijdende samenwerking een optimale schaalgrootte is, zal de te kiezen vorm van geval tot geval bepaald dienen te worden. Voor incidentele samenwerking tussen b.v. twee aan elkaar grenzende overheden is in de regel geen oprichting van een openbaar lichaam noodzakelijk, maar kan volstaan worden met b.v. een bevoegdheidsovereenkomst. Voor meer structurele samenwerking tussen meerdere overheden zal tot de vorming van grensoverschrijdende openbare lichamen (omvorming van bestaande grens-/eure-

gio's) kunnen worden overgegaan. Omdat deze grens-/euregio's nog niet erg bij de burger leven, dienen deze in beginsel aan de basis, dicht bij de burger op gemeentelijk niveau, tot stand te komen. Rechtstreekse verkiezingen van het vertegenwoordigend orgaan van deze grens-/euregio is in het licht van al vele bestaande verkiezingen misschien niet zonder meer wenselijk. De diverse gekozen gemeenteraadsleden of de vertegenwoordigers in de nationale gemeentelijke samenwerkingsverbanden kunnen de grens-/euregioraad vormen. De vertegenwoordiging kan b.v. aan de hand van inwoneraantallen bepaald worden. In deze gemeentelijke samenwerkingsverbanden kunnen hogere overheden, b.v. in Nederland de provincies, in Duitsland de Länder en in België de Gewesten/Gemeenschappen, als (coördinerende) adviesinstantie optreden. Een vergelijkbare participatie van andere (privaatrechtelijke) instanties kan worden voorzien.

9. Een regime voor een grens-/euregio, waarbij deze over burgers en/of overheden bindende bevoegdheden beschikt, impliceert een overdracht van bevoegdheden van de deelnemende gemeenten. Omdat deze vorm van samenwerking (op basis van de Benelux-Overeenkomst respectievelijk de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake decentrale grensoverschrijdende samenwerking) tot de toepasselijkheid van het interne recht van de deelnemers leidt, kunnen problemen ontstaan in verband met (uiteenlopend) toezicht en (uiteenlopende) rechtsbescherming.

Deze divergentie kan op drie manieren verkleind worden. In de eerste plaats kan tot een afstemming (coördinatie en harmonisatie) van toezichts- en rechtsbeschermingsprocedures overgegaan worden. Verder gaat de keuze voor de toepasselijkheid van één rechtsstelsel. De divergentie zou waarschijnlijk het meest vergaand opgeheven kunnen worden door een eigen rechtsregime voor de grens-/euregio in het leven te roepen, onafhankelijk van dat van de deelnemende overheden. Dit eigen regime impliceert het vervallen van de toepasselijkheid van de rechtsregimes van de deelnemende overheden en daardoor het vervallen van de (nationale) grens binnen de euregio. Omdat in dat geval het rechtsregime binnen de grens-/euregio afwijkt van de nationale regimes, ontstaat eenzelfde divergentieprobleem bij samenwerking tussen de grens-/euregio en aangrenzend nationaal gebied. Dit laatste geldt ook voor de samenwerking tussen grens-/euregio's onderling, indien hun rechtsregime niet hetzelfde is. Bij de toepasselijkheid van één rechtsstelsel is dit ook het geval voor de samenwerking tussen de grens-/euregio en het aangrenzend gebied van de staat van het niet-toepasselijke rechtsstelsel alsmede tussen grens-/euregio's onderling, wanneer het toepasselijke rechtsstelsel verschilt. Anders gezegd: daar waar de staten soevereiniteit ten koste van de grens-/euregio's verliezen, worden de huidige nationale grenzen alleen maar verlegd tot de buitengrenzen van de grens-/euregio's. Het kiezen van een eigen rechtsregime c.q. de toepasselijkheid van één rechtsstelsel heeft in dat perspectief derhalve niet zoveel zin.

Indien (nog) niet tot de overdracht van bevoegdheden aan grens-/euregio's wordt overgegaan, die burgers en/of overheden binden, kan een samenwerking met een vergelijkbare juridische reikwijdte bewerkstelligd worden, doordat binnen de grens-/euregio's ad hoc afspraken over de uitoefening van bevoegdheden gemaakt worden, die daarna 'in eigen huis' door de deelnemende overheden aangepakt en uitgevoerd worden.



10. Voor het maken van publiekrechtelijke afspraken tussen Belgische, Duitse en Nederlandse decentrale overheden in de Euregio Maas-Rijn is, behalve een afstemming van de Benelux-Overeenkomst en de Duits-Nederlandse Overeenkomst, tevens een vergelijkbaar verdrag tussen België en Duitsland noodzakelijk.
11. Financiering is zeker zo belangrijk voor het tot stand komen en uitvoeren van publiekrechtelijke afspraken als het voorzien in wettelijke grondslagen hiervoor. In dat verband zal de subsidiëring in het kader van Interreg, die de politieke bereidheid tot samenwerking en een 'euregiogeest' bevordert maar tevens een eigen bijdrage van de deelnemende overheden eist, nog zeker enkele jaren gecontinueerd moeten worden.

EUROPEAN OUTLINE CONVENTION ON TRANSFRONTIER CO-OPERATION  
BETWEEN TERRITORIAL COMMUNITIES OR AUTHORITIES\*

Preamble

The member States of the Council of Europe, signatories to this Convention,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members and to promote co-operation between them;

Considering that, as defined in Article I of the Council of Europe Statute, this aim will be pursued in particular by agreements in the administrative field;

Considering that the Council of Europe shall ensure the participation of the territorial communities or authorities of Europe in the achievement of its aim;

Considering the potential importance, for the pursuit of this objective, of co-operation between territorial communities or authorities at frontiers in such fields as regional, urban and rural development, environmental protection, the improvement of public facilities and services and mutual assistance in emergencies;

Having regard to past experience which shows that co-operation between local and regional authorities in Europe makes it easier for them to carry out their tasks effectively and contributes in particular to the improvement and development of frontier regions;

Being resolved to promote such co-operation as far as possible and to contribute in this way to the economic and social progress of frontier regions and to the spirit of fellowship which unites the peoples of Europe;

Have agreed as follows:

\* Tractatenblad 1980 nr. 129.

### Article 1

Each Contracting Party undertakes to facilitate and foster transfrontier co-operation between territorial communities or authorities within its jurisdiction and territorial communities or authorities within the jurisdiction of other Contracting Parties. It shall endeavour to promote the conclusion of any agreements and arrangements that may prove necessary for this purpose with due regard to the different constitutional provisions of each Party.

### Article 2

1. For the purpose of this Convention, transfrontier co-operation shall mean any concerted action designed to reinforce and foster neighbourly relations between territorial communities or authorities within the jurisdiction of two or more Contracting Parties and the conclusion of any agreement and arrangement necessary for this purpose. Transfrontier co-operation shall take place in the framework of territorial communities' or authorities' powers as defined in domestic law. The scope and nature of such powers shall not be altered by this Convention.
2. For the purpose of this Convention, the expression "territorial communities or authorities" shall mean communities, authorities or bodies exercising local and regional functions and regarded as such under the domestic law of each State. However, each Contracting Party may, at the time of signing this Convention or by subsequent notification to the Secretary General of the Council of Europe, name the communities, authorities or bodies, subjects and forms to which it intends to confine the scope of the Convention or which it intends to exclude from its scope.

### Article 3

1. For the purpose of this Convention the Contracting Parties shall, subject to the provisions of Article 2, paragraph 2, encourage any initiative by territorial communities and authorities inspired by the outline arrangements between territorial communities and authorities drawn up in the Council of Europe. If they judge necessary they may take into consideration the bilateral or multilateral inter-state model agreements drawn up in the Council of Europe and designed to facilitate co-operation between territorial communities and authorities.  
The arrangements and agreements concluded may be based on the model and outline agreements, statutes and contracts appended to this Convention, numbered 1.1 to 1.5 and 2.1 to 2.6 with whatever changes are required by the particular situation of each Contracting Party. These model and outline agreements, statutes and contracts are intended for guidance only and have no treaty value.
2. If the Contracting Parties deem it necessary to conclude inter-state agreements, these may *inter alia* establish the context, forms and limits within which territorial communities and authorities concerned with transfrontier co-operation may act. Each agreement may also stipulate the authorities or bodies to which it applies.
3. The above provisions shall not prevent the Contracting Parties from having recourse, by common consent, to other forms of transfrontier co-operation. Similarly, the provisions of this Convention should not be interpreted as invalidating existing agreements on co-operation.
4. Agreements and arrangements shall be concluded with due regard to the jurisdiction provided for by the internal law of each Contracting Party in respect of international relations and general policy and to any rules of control or supervision to which territorial communities or authorities may be subject.
5. To that end, any Contracting Party may, when signing the present Convention or in a later communication to the Secretary General of the Council of Europe, specify the authorities competent under its domestic law to exercise control or supervision with regard to the territorial communities and authorities concerned.

#### Article 4

Each Contracting Party shall endeavour to resolve any legal, administrative or technical difficulties liable to hamper the development and smooth running of transfrontier co-operation and shall consult with the other Contracting Party or Parties concerned to the extent required.

#### Article 5

The Contracting Parties shall consider the advisability of granting to territorial communities or authorities engaging in transfrontier co-operation in accordance with the provisions of this Convention the same facilities as if they were co-operating at national level.

#### Article 6

Each Contracting Party shall supply to the fullest possible extent any information requested by another Contracting Party in order to facilitate the performance by the latter of its obligations under this Convention.

#### Article 7

Each Contracting Party shall see to it that the territorial communities or authorities concerned are informed of the means of action open to them under this Convention.

#### Article 8

1. The Contracting Parties shall forward to the Secretary General of the Council of Europe all relevant information concerning the agreements and arrangements provided for in Article 3.
2. Any proposal made by one or more Contracting Parties with a view to adding to or extending this Convention or the model agreements and arrangements shall be communicated to the Secretary General of the Council of Europe. The Secretary General shall then submit it to the Committee of Ministers of the Council of Europe which shall decide on the action to be taken.

#### Article 9

1. This Convention shall be open to signature by the member States of the Council of Europe. It shall be subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.
2. The Convention shall enter into force three months after the date of the deposit of the fourth instrument of ratification, acceptance or approval, provided that at least two of the States having carried out this formality possess a common frontier.
3. In respect of a signatory State ratifying, accepting or approving subsequently, the Convention shall come into force three months after the date of the deposit of its instrument of ratification, acceptance or approval.

#### Article 10

1. After the entry into force of this Convention, the Committee of Ministers of the Council of Europe may decide unanimously to invite any European non-member State to accede thereto. This invitation must receive the express agreement of each of the States which have ratified the Convention.
2. Such accession shall be effected by depositing with the Secretary General of the Council of Europe an instrument of accession which shall take effect three months after the date of its deposit.

#### Article 11

1. Any Contracting Party may, in so far as it is concerned, denounce this Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.
2. Such denunciation shall take effect six months after the date of receipt by the Secretary General of such notification.

#### Article 12

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe, and any State that has acceded to this Convention of:

- a. any signature;
- b. any deposit of an instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c. any date of entry into force of this Convention in accordance with Article 9 thereof;
- d. any declaration received in pursuance of the provisions of paragraph 2 of Article 2 or of paragraph 5 of Article 3;
- e. any notification received in pursuance of the provisions of Article 11 and the date on which denunciation takes effect.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Convention.

Done at Madrid, the 21st day of May 1980, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe and to any State invited to accede to this Convention.

#### APPENDIX

Model and Outline Agreements, Statutes and Contracts on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (hier niet opgenomen, RS).

EUROPESE KADEROVEREENKOMST INZAKE GRENSOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING  
TUSSEN TERRITORIALE GEMEENSCHAPPEN OF AUTORITEITEN\*

Preambule

De Lid-Staten van de Raad van Europa die dit Verdrag hebben ondertekend,

Overwegende dat het doel van de Raad van Europa is het tot stand brengen van een grotere eenheid tussen zijn leden en het bevorderen van samenwerking tussen hen;

Overwegende dat, zoals omschreven in artikel I van het Statuut van de Raad van Europa, dit doel inzonderheid zal worden nagestreefd door het sluiten van overeenkomsten op het bestuurlijk vlak;

Overwegende dat de Raad van Europa erop dient toe te zien dat de territoriale gemeenschappen of autoriteiten in Europa deelnemen aan de verwezenlijking van zijn doel;

In aanmerking nemende het belang voor het nastreven van dit doel, van samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten in grensgebieden op terreinen zoals regionale ontwikkeling en stads- en plattelandsontwikkeling, milieubescherming, verbetering van openbare voorzieningen en diensten en wederzijdse bijstand bij rampen;

Gelet op de in het verleden opgedane ervaring, waaruit blijkt dat samenwerking tussen lokale en regionale autoriteiten in Europa het voor deze gemakkelijker maakt hun taken doeltreffend te verrichten en inzonderheid bijdraagt tot de ontsluiting en ontwikkeling van grensgebieden;

Vastbesloten een zodanige samenwerking zoveel mogelijk te bevorderen en op deze wijze bij te dragen tot de economisch en sociale vooruitgang van grensgebieden en tot de solidariteit die de volken van Europa verenigt.

Zijn overeengekomen als volgt:

**Artikel 1**

Elke Overeenkomstsluitende Partij verbindt zich ertoe grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten binnen haar rechtsmacht en territoriale gemeenschappen of autoriteiten binnen de rechtsmacht van andere Overeenkomstsluitende Partijen te vergemakkelijken en te bevorderen. Zij tracht te bevorderen dat de overeenkomsten en regelingen, die hiertoe noodzakelijk blijken te zijn, tot stand worden gebracht, met inachtneming van de voor elke Partij geldende constitutionele bepalingen.

**Artikel 2**

1. Voor de toepassing van deze Overeenkomst wordt onder grensoverschrijdende samenwerking verstaan elk onderling afgestemd optreden met het oogmerk het nabuurschap tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten binnen de rechtsmacht van twee of meer Overeenkomstsluitende Partijen te versterken en te bevorderen en de voor dit doel noodzakelijke overeenkomsten en regelingen tot stand te brengen.

\* Tractatenblad 1981 nr. 74.

De grensoverschrijdende samenwerking vindt plaats in het kader van de bevoegdheden van de territoriale gemeenschappen of autoriteiten zoals omschreven in het interne recht. De reikwijdte en aard van zodanige bevoegdheden worden niet door deze Overeenkomst gewijzigd.

2. Voor de toepassing van deze Overeenkomst wordt onder de uitdrukking, territoriale gemeenschappen of autoriteiten" verstaan gemeenschappen, autoriteiten of lichamen, die lokale en regionale functies vervullen en die als zodanig worden beschouwd in het interne recht van elke Staat. Elke Overeenkomstsluitende Partij kan evenwel, op het tijdstip van ondertekening van deze Overeenkomst of in een latere mededeling aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa, de gemeenschappen, autoriteiten of lichamen, alsmede de onderwerpen en vormen aangeven waartoe zij de reikwijdte van deze Overeenkomst wenst te beperken of die zij van de reikwijdte van deze Overeenkomst wenst uit te sluiten.

### Artikel 3

1. Voor de toepassing van deze Overeenkomst bevorderen de Overeenkomstsluitende Partijen, behoudens het bepaalde in artikel 2, tweede lid, elk initiatief van territoriale gemeenschappen en autoriteiten waarbij rekening wordt gehouden met de kaderregelingen tussen territoriale gemeenschappen en autoriteiten opgesteld binnen de Raad van Europa. Indien zij zulks noodzakelijk achten, kunnen zij rekening houden met de bilaterale of multilaterale modelovereenkomsten tussen Staten, opgesteld binnen de Raad van Europa met het oogmerk de samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en autoriteiten te vergemakkelijken.  
De tot stand te brengen regelingen en overeenkomsten kunnen worden gebaseerd op de model- en kaderovereenkomsten, kaderstatuten en kadercontracten die aan deze Overeenkomst zijn gehecht onder de nummers 1.1 tot en met 1.5 en 2.1 tot en met 2.6 met de nodige wijzigingen in verband met de bijzondere situatie van elke Overeenkomstsluitende Partij. Deze model- en kaderovereenkomsten, kaderstatuten en kadercontracten zijn slechts als richtsnoer bedoeld en hebben niet de kracht van een overeenkomst.
2. Indien de Overeenkomstsluitende Partijen het noodzakelijk achten, overeenkomsten tussen Staten te sluiten, kunnen daarin onder meer de context, vormen en grenzen worden vastgelegd voor het optreden van de territoriale gemeenschappen en autoriteiten die zijn betrokken bij grensoverschrijdende samenwerking. Elke overeenkomst kan tevens de autoriteiten of lichamen aangeven waarop zij van toepassing is.
3. De bovenstaande bepalingen beletten de Overeenkomstsluitende Partijen niet, in onderlinge overeenstemming gebruik te maken van andere vormen van grensoverschrijdende samenwerking. Evenmin dienen de bepalingen van deze Overeenkomst zo te worden uitgelegd als zouden zij bestaande samenwerkingsovereenkomsten ongeldig maken.
4. De overeenkomsten en regelingen dienen tot stand te worden gebracht met inachtneming van de door het interne recht van elke Overeenkomstsluitende Partij vastgestelde bevoegdheid ten aanzien van internationale betrekkingen en algemeen beleid en met inachtneming van de voorschriften inzake controle of toezicht waaraan territoriale gemeenschappen of autoriteiten onderworpen zijn.
5. Hiertoe kan iedere Overeenkomstsluitende Partij, op het tijdstip van ondertekening van deze Overeenkomst of in een latere mededeling aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa, de autoriteiten aangeven die ingevolge haar interne recht bevoegd zijn controle of toezicht uit te oefenen ten aanzien van de betrokken territoriale gemeenschappen en autoriteiten.

### Artikel 4

Elke Overeenkomstsluitende Partij tracht de juridische, bestuurlijke of technische moeilijkheden die de ontwikkeling en het goede verloop, van grensoverschrijdende samenwerking kunnen belemmeren, op te lossen en pleegt voor zover nodig overleg met de andere betrokken Overeenkomstsluitende Partij of Partijen.

**Artikel 5**

In geval van grensoverschrijdende samenwerking overeenkomstig de bepalingen van deze Overeenkomst, overwegen de Overeenkomstsluitende Partijen de wenselijkheid van toekenning aan de daaraan deelnemende territoriale gemeenschappen of autoriteiten van dezelfde faciliteiten als wanneer deze op nationaal niveau zouden samenwerken.

**Artikel 6**

Elke Overeenkomstsluitende Partij verstrekt in zo ruim mogelijke mate alle informatie waarom een andere Overeenkomstsluitende Partij verzoekt ten einde het nakomen door deze laatste Partij van haar verplichtingen ingevolge deze Overeenkomst te vergemakkelijken.

**Artikel 7**

Elke Overeenkomstsluitende Partij draagt er zorg voor dat de betrokken territoriale gemeenschappen of autoriteiten in kennis worden gesteld van middelen tot handelen waarvan zij ingevolge deze Overeenkomst gebruik kunnen maken.

**Artikel 8**

1. De Overeenkomstsluitende Partijen zenden de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa alle ter zake dienende informatie toe betreffende de overeenkomsten en regelingen bedoeld in artikel 3.
2. Elk voorstel van een of meer Overeenkomstsluitende Partijen voor invulling of uitbreiding van deze Overeenkomst of van de modelovereenkomsten en -regelingen dient te worden medegedeeld aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. De Secretaris-Generaal legt dit voor aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa, dat besluit welk gevolg eraan gegeven dient te worden.

**Artikel 9**

1. Deze Overeenkomst staat open voor ondertekening door de Lid-Staten van de Raad van Europa. Zij dient te worden bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd. De akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring worden neergelegd bij de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa.
2. De Overeenkomst treedt in werking drie maanden na de datum van nederlegging van de vierde akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring, mits ten minste twee van de Staten die deze formaliteit hebben verricht een gemeenschappelijke grens hebben.
3. Ten aanzien van iedere ondertekenende Staat die de Overeenkomst daarna bekrachtigt, aanvaardt of goedkeurt, treedt de Overeenkomst in werking drie maanden na de datum van nederlegging van zijn akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring.

**Artikel 10**

1. Na de inwerkingtreding van deze Overeenkomst kan het Comité van Ministers van de Raad van Europa met eenparigheid van stemmen besluiten iedere Europese Staat die geen lid is van de Raad, uit te nodigen tot deze Overeenkomst toe te treden. Deze uitnodiging dient de uitdrukkelijke instemming te verkrijgen van elke Staat die de Overeenkomst heeft bekrachtigd.
2. Toetreding geschiedt door nederlegging bij de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa van een akte van toetreding, die drie maanden na de datum van nederlegging van kracht wordt.



### Artikel 11

1. Iedere Overeenkomstsluitende Partij kan, voor zover haarzelf betreft, deze Overeenkomst opzeggen door een daartoe strekkende kennisgeving te richten aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa.
2. De opzegging wordt van kracht zes maanden na de datum van ontvangst van een zodanige kennisgeving door de Secretaris-Generaal.

### Artikel 12

De Secretaris-Generaal van de Raad van Europa geeft de Lid-Staten van de Raad van Europa en elke staat die tot deze Overeenkomst is toegetreden, kennis van:

- a. elke ondertekening;
- b. elke nederlegging van een akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding;
- c. elke datum van inwerkingtreding van deze Overeenkomst overeenkomstig artikel 9;
- d. elke verklaring ontvangen krachtens het bepaalde in artikel 2, tweede lid, of artikel 3, vijfde lid;
- e. elke kennisgeving ontvangen krachtens het bepaalde in artikel 11, alsmede de datum waarop de opzegging van kracht wordt.

TEN BLIJKE WAARVAN de ondergetekenden, daartoe behoorlijk gemachtigd, deze Overeenkomst hebben ondertekend.

GEDAAN te Madrid, op 21 mei 1980, in de Engelse en de Franse taal, zijnde beide teksten gelijkelijk authentiek, in één enkel exemplaar, dat zal worden neergelegd in het archief van de Raad van Europa. De Secretaris-Generaal van de Raad van Europa doet hiervan een voor eensluidend gewaarmerkt afschrift toekomen aan elke Lid-Staat van de Raad van Europa en aan alle Staten die zijn uitgenodigd tot deze Overeenkomst toe te treden.

(Voor de ondertekeningen zie blz. 12 van Trb. 1980, 129 en rubriek B van dit Tractatenblad)

### AANHANGSEL

Model- en kaderovereenkomsten, kaderstatuten en kadercontracten inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten (hier niet opgenomen, RS).

DRAFT

**ADDITIONAL PROTOCOL TO THE EUROPEAN OUTLINE CONVENTION ON TRANSFRONTIER  
CO-OPERATION BETWEEN TERRITORIAL COMMUNITIES OR AUTHORITIES\***

The Council of Europe member States signatory to this Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities (hereinafter referred to as "the Outline Convention"),

Affirming the importance of transfrontier co-operation between territorial communities or authorities,

Being resolved to take new measures to guarantee transfrontier co-operation between territorial communities or authorities,

Wishing to facilitate and develop transfrontier co-operation between territorial communities or authorities,

Acknowledging the need to adapt the Outline Convention to the actual situation in Europe,

Considering that it would be appropriate to amplify the Outline Convention with a view to reinforcing transfrontier co-operation between territorial communities or authorities,

Having regard to the European Charter of Local Self-Government,

Bearing in mind the Declaration made by the Committee of Ministers on transfrontier co-operation in Europe on the occasion of the 40th anniversary of the Council of Europe which encouraged, among other things, continued study of the work in order gradually to remove the barriers of every kind - administrative, legal, political and psychological - which might curb the development of transfrontier projects,

Have agreed on the following additional provisions,

**Article 1**

All Contracting Parties shall recognize and guarantee the right of territorial communities or authorities under their jurisdiction and referred to in Articles 1 and 2 of the Outline Convention to conclude transfrontier co-operation agreements in the fields for which they are responsible, and in accordance with the procedures laid down in their statutes and in national legislation, with the territorial communities or authorities of other States, in so far as such agreements are in keeping with the Parties' international commitments.

**Article 2**

Acts accomplished by territorial communities or authorities under a transfrontier co-operation agreement shall have the same legal force and the same effects in their legal systems as they would have in a national legal system.

\* Raad van Europa LR-R-CT(92)9.

### Article 3

1. Territorial communities or authorities may, under a transfrontier co-operation agreement, set up a permanent co-operation body. The agreement shall indicate, in full respect of national legislation, whether such a body, taking into account the tasks which are entrusted to it, shall be a public law or a private law entity. Legal corporate capacity shall be granted to the body accordingly.
2. Decisions taken by the co-operation body shall be legally binding for the territorial communities or authorities which concluded the agreement. As to their implementation:
  - a. if the body is a public law entity, its acts shall have, in the legal system of each Contracting Party, the same legal force and the same effects as if they had been accomplished by the communities or authorities which concluded the agreement. However, the agreement may stipulate that it is for the communities or authorities which concluded the agreement to execute such acts, especially if these are likely to affect, the rights, freedoms and interests of individuals;
  - b. if the body is a private law entity, it shall accomplish all the acts except those which, on account of their public law character, are to be accomplished by the communities or authorities which concluded the agreement.
3. The functioning of the co-operation body and the internal relations therein shall be governed by the rules contained in its Statutes or the law indicated by it.

### Article 4

The territorial communities or authorities concluding a transfrontier co-operation agreement shall take, where appropriate, the necessary measures in their domestic legal system to implement the agreement as well as any act which derives from it.

### Article 5

Acts accomplished by territorial communities or authorities under a transfrontier co-operation agreement, and those of a public law character, accomplished by any co-operation body set up under the agreement, shall be subject to the same controls as those provided for in the legal system of each Contracting Party for the acts of the territorial communities or authorities having concluded the agreement.

### Article 6

No reservations to the provisions on this Additional Protocol shall be allowed.

### Article 7

1. This Protocol shall be open for signature by the States which have signed the Outline Convention, which may express their consent to be bound by either:
  - a. signature without reservation as to ratification, acceptance or approval, or
  - b. signature subject to ratification, acceptance or approval followed by ratification, acceptance or approval.
2. A member State of the Council of Europe may not sign this Protocol without reservations as to ratification, acceptance or approval or deposit an instrument of ratification, acceptance or approval unless it has already deposited or simultaneously deposits an instrument of ratification, acceptance or approval of the Outline Convention.
3. The instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

#### **Article 8**

1. This Protocol shall come into force on the first day of the month following the expiry of a period of three months after the date on which four member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Protocol in accordance with the provisions of Article 7.
2. In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Protocol shall come into force on the first day of the month following the expiry of a period of three months after the date of signature or deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

#### **Article 9**

1. After the entry into force of this Protocol, any State which has acceded to the Outline Convention may also accede to the Protocol.
2. Accession shall be effected by the deposit with the Secretary General of the Council of Europe of an instrument of accession which shall take effect three months after the date of its deposit.

#### **Article 10**

1. Any Party may, at any time, denounce this Protocol by means of notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.
2. Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiry of a period of six months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

#### **Article 11**

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe and any State which has acceded to this Protocol for:

- a. any signature;
- b. the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c. any date of entry into force of this Protocol, in accordance with Articles 8 and 9;
- d. any other measure, notification or communication relating to this Protocol.

In witness whereof the undersigned, being duly authorized thereto, have signed the Protocol.

Done at ..., this ... day of ..., in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe and to any State invited to accede to this Protocol.



BENELUX-OVEREENKOMST INZAKE GRENDOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING  
TUSSEN TERRITORIALE SAMENWERKINGSVERBANDEN OF AUTORITEITEN \*

De regering van het Koninkrijk België.

De regering van het Groothertogdom Luxemburg.

De regering van het Koninkrijk der Nederlanden.

Zich bewust van de voordelen van grensoverschrijdende samenwerking zoals omschreven in de op 21 mei 1980 te Madrid gesloten Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten.

Met voldoening vaststellende dat territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten aan beide zijden van de intra-Beneluxgrenzen reeds veelvuldig met elkaar samenwerken op privaatrechtelijke basis.

Verlangende voor deze de mogelijkheid te scheppen om ook op publiekrechtelijke basis met elkaar te kunnen samenwerken.

Overwegende dat deze samenwerking beantwoordt aan de doelstelling van het op 3 februari 1958 te 's-Gravenhage ondertekende Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie.

Overwegende dat de regeringshoofden en ministers van Buitenlandse Zaken van de Beneluxlanden tijdens hun bijeenkomst te 's-Gravenhage op 10 november 1982 hebben besloten een onderzoek te doen instellen naar de mogelijkheid om op Benelux-niveau een kaderovereenkomst te sluiten inzake samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten aan weerszijden van de landsgrenzen.

Gelet op het advies van 7 juni 1986 van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad.  
Hebben besloten te dien einde een Overeenkomst te sluiten en zijn het volgende overeengekomen.

**Artikel 1**

1. De onderhavige Overeenkomst is van toepassing op onderstaande territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten:
  - in België: provincies, gemeenten, verenigingen van gemeenten, openbare centra voor maatschappelijk welzijn, polders en wateringen;

\* Tractatenblad 1986, nr. 160; 1991 nrs. 45 en 88.

- in Luxemburg: gemeenten, gemeentelijke syndicaten en onder gemeentelijk toezicht geplaatste openbare instellingen;
  - in Nederland: provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen, bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Stb. 1984, 669), voor zover daartoe in de regeling ingevolge voornoemde wet bevoegd verklaard.
2. Elk der Overeenkomstsluitende Partijen kan na overleg met de partnerlanden en volgens de regels van zijn interne recht, andere territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten aanwijzen waarop de onderhavige Overeenkomst van toepassing zal zijn.

## Artikel 2

1. Onverminderd de mogelijkheden om op basis van het privaatrecht samen te werken kunnen de in artikel 1 genoemde territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten, binnen het kader van de bevoegdheden die zij ingevolge het interne recht van hun land hebben, op basis van de onderhavige Overeenkomst met elkaar samenwerken ten einde gemeenschappelijke belangen te behartigen. Het op dit gebied in hoofdzaak geldende interne recht van elke Overeenkomstsluitende Partij is weergegeven in de bijlage bij deze Overeenkomst.
2. De in artikel 1 bedoelde territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten kunnen voor de concretisering van hun samenwerking administratieve afspraken maken en openbare lichamen of gemeenschappelijke organen instellen.
3. De controle- en toezichtsregelen waaraan de territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten uit hoofde van het interne recht der Overeenkomstsluitende Partijen zijn onderworpen, zijn van toepassing op besluiten van de in artikel 1 bedoelde territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten om op basis van de onderhavige Overeenkomst samen te werken alsmede op besluiten tot toetreding en uittreding.

## Artikel 3

1. Indien de in artikel 1 genoemde territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten besluiten een openbaar lichaam in te stellen kunnen deze aan dat lichaam bevoegdheden van regeling en bestuur toekennen.
2. Het openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid. De aan nationale rechtspersonen toegekende rechtsbevoegdheid komt op het grondgebied van elk der Overeenkomstsluitende partijen aan bedoeld lichaam slechts toe voor zover zulks noodzakelijk is voor de vervulling van zijn taak en voor de verwezenlijking van zijn doelstellingen.
3. De rechtsbetrekkingen tussen het openbaar lichaam en de daaraan rechtsonderhorige natuurlijke en rechtspersonen worden geregeld door het recht dat van toepassing zou zijn als de in artikel 1 genoemde territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten zelf de aan dit openbaar lichaam toegekende bevoegdheden inzake regeling en bestuur hadden uitgeoefend.
4. Behoudens uitzonderingen die in de statuten van het openbaar lichaam worden bepaald, is het het recht van vestiging van de maatschappelijke zetel van dit lichaam van toepassing met betrekking tot de rechtspositie van het personeel.
5. De statuten van het openbaar lichaam mogen niet in strijd zijn met het interne recht van de betrokken landen en regelen in ieder geval de volgende onderwerpen:
  - de naam, de zetel en het maatschappelijk doel;
  - de taken, de bevoegdheden en de werkwijze;
  - de wijze van aanstelling van de leden van de beheers- en bestuursorganen;
  - de draagwijdte van de verplichtingen jegens het openbaar lichaam;
  - de wijze waarop vergaderingen worden georganiseerd en de besluitvorming;
  - de openbaarheid van de beraadslagingen;
  - de toepasselijke regels inzake begroting en rekening;
  - de wijze waarop de activiteiten worden gefinancierd;

- de wijze waarop de regeling in werking treedt, gewijzigd of beëindigd wordt;
- de wijze van toetreding en uittreding der deelnemers.

#### Artikel 4

1. Op de besluiten van het bestuur van het openbaar lichaam zijn met inachtneming van artikel 3, vierde lid, de controle- en het toezichtsregelen voorzien in het interne recht van de Overeenkomstsluitende Partijen van overeenkomstige toepassing.
2. Elke Overeenkomstsluitende Partij kan, onverminderd het bepaalde in het eerste lid, voorzien in de functie van een of meer bijzondere toezichthouder(s) voor grensoverschrijdende samenwerking die tot taak heeft (hebben) de rechten van zijn (hun) land te waarborgen en zich te verzetten tegen elke beslissing van de besturen van de in artikel 3 bedoelde openbare lichamen die deze rechten zou kunnen aantasten en naar zijn (hun) oordeel in strijd is met de wettelijke bestuursrechtelijke bepalingen. Zijn (hun) verzet zal tot gevolg hebben dat de tenuitvoerlegging van de genomen beslissing wordt geschorst.
3. Een schorsing op basis van het eerste dan wel het tweede lid wordt niet uitgesproken dan na overleg met of tenminste na melding aan de betrokken toezichthouder(s) van het andere land.
4. De geschorste beslissing wordt door de toezichthouder voorgelegd aan de bevoegde autoriteiten van zijn land die een oplossing voorstellen of het probleem aan de in artikel 6 bedoelde Bijzondere Commissie voorleggen.

#### Artikel 5

1. De Overeenkomstsluitende Partijen en de provincies hebben het recht om elk voor zich dan wel gezamenlijk een ambtenaar grenscontacten aan te wijzen.
2. Aan hem kunnen vraagstukken worden voorgelegd die in het kader van de grensoverschrijdende samenwerking rijzen.
3. Deze ambtenaar is bevoegd voor deze vraagstukken oplossingen voor te stellen of deze voor te leggen aan de betrokken openbare lichamen, territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten en toezichthouders, of aan de in artikel 6 bedoelde Commissie.
4. Deze ambtenaar is voorts bevoegd de inlichtingen in te winnen die voor de uitoefening van zijn taak nodig zijn.

#### Artikel 6

1. Met het oog op de uitvoering van de onderhavige Overeenkomst wordt overeenkomstig artikel 31 van het Unieverdrag een Bijzondere Commissie ingesteld.
2. Deze Commissie heeft tot taak:
  - a. de activiteiten inzake grenssamenwerking te bevorderen en te coördineren en belanghebbenden inlichtingen over de wettelijke en andere aspecten van de samenwerkingsprojecten te verschaffen;
  - b. oplossingen te zoeken voor de vraagstukken die haar met betrekking tot op deze Overeenkomst betrekking hebbende grensoverschrijdende samenwerking tussen de territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten worden voorgelegd;
  - c. een onderzoek in te stellen naar onenigheden en geschillen die met betrekking tot op deze Overeenkomst gebaseerde grensoverschrijdende samenwerking zijn gerezen, ten einde deze via een verzoeningsprocedure op te lossen of aan het Comité van Ministers voor te leggen;
  - d. jaarlijks verslag aan het Comité van Ministers uit te brengen omtrent de stand van de op basis van onderhavige Overeenkomst gerealiseerde samenwerking;
  - e. elke andere taak te vervullen die haar door het Comité van Ministers binnen het raam van de onderhavige Overeenkomst wordt opgedragen.



#### Artikel 7

Het Comité van Ministers beslist in aangelegenheden als bedoeld in artikel 6, tweede lid, letter c) die hem door de Bijzondere Commissie worden voorgelegd.

#### Artikel 8

Het Comité van Ministers kan, bij beschikking genomen overeenkomstig artikel 19, letter a) van het Unieverdrag, nadere regels geven omtrent de wijze van uitvoering van de onderhavige Overeenkomst.

#### Artikel 9

1. Elke Overeenkomstsluitende Partij stelt de Secretaris-Generaal van de Benelux-Economische Unie in kennis van wijzigingen in haar interne recht zoals aangegeven in de bijlage. De Secretaris-Generaal brengt de andere Overeenkomstsluitende Partijen onverwijld van dergelijke wijzigingen op de hoogte.
2. De in artikel 1 genoemde territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten stellen de Secretaris-Generaal van de Benelux Economische Unie in kennis van alle op basis van deze Overeenkomst tot stand gebrachte vormen van samenwerking. Deze worden in het Benelux Publikatieblad vermeld.

#### Artikel 10

Ter uitvoering van artikel 1, tweede lid, van het Verdrag, betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof, worden de bepalingen van de overhavige Overeenkomst, alsmede de beschikkingen van het Comité van Ministers tot uitvoering daarvan, aangewezen als gemeenschappelijke rechtsregels voor de toepassing van de hoofdstukken III en IV van bedoeld Verdrag.

#### Artikel 11

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, geldt de onderhavige Overeenkomst alleen voor het land gelegen in Europa.

#### Artikel 12

1. De onderhavige Overeenkomst treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand, volgende op de datum waarop de drie Overeenkomstsluitende Partijen de Secretaris-Generaal van de Benelux Economische Unie hebben medegedeeld dat aan hun grondwettelijke vereisten is voldaan.
2. Zij blijft voor dezelfde tijd van kracht als het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie.

#### Artikel 13

1. Elke overeenkomstsluitende Partij kan deze Overeenkomst na overleg met de andere Overeenkomstsluitende Partijen opzeggen door een daartoe strekkende kennisgeving te richten tot de Secretaris-Generaal van de Benelux Economische Unie. De Secretaris-Generaal brengt de andere Overeenkomstsluitende Partijen onverwijld van een dergelijke kennisgeving op de hoogte.
2. De opzegging wordt van kracht zes maanden na de datum waarop de Secretaris Generaal de in het eerste lid bedoelde kennisgeving heeft ontvangen.
3. De opzegging laat de reeds op grond van de onderhavige Overeenkomst tot stand gekomen vormen van samenwerking en de werking van die bepalingen van de onderhavige Overeenkomst welke rechtstreeks op die vormen van samenwerking van toepassing zijn onverlet, tenzij de Overeenkomstsluitende Partijen anders overeenkomen. In dat geval regelen zij tevens de rechtsgevolgen van beëindiging van de samenwerking.

TEN BLIJKE WAARVAN DE ONDERGETEKENDEN, daartoe behoorlijk gemachtigd, deze overeenkomst hebben ondertekend.

Gedaan te Brussel, op 12-9-1986, in de Nederlandse en de Franse taal, zijnde beide teksten gelijkelijk authentiek.

Voor de regering van het Koninkrijk België,  
L. TINDEMANS

Voor de regering van het Groothertogdom Luxemburg,  
R. GOEBBELS

Voor de regering van het Koninkrijk der Nederlanden,  
W.D. VAN DEN BERG

Bijlage betreffende de verwijzing naar het intern recht van de drie landen in artikel 2 van de overeenkomst (hier niet opgenomen, RS).

CONVENTION BENELUX CONCERNANT LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE  
ENTRE COLLECTIVITES OU AUTORITES TERRITORIALES

Le gouvernement du Royaume de Belgique.

Le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg.

Le gouvernement du Royaume des Pays-Bas.

Conscients des avantages attaches à la coopération transfrontalière tels qu'ils sont définis la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales a Madrid le 21 mai 1980.

Constatant avec satisfaction que les collectives ou autorités territoriales collaborent: déjà souvent entre elles de part et d'autre des frontières intra-Benelux sur base du droit privé.

Souhaitant créer pour celles-ci la possibilité de coopérer également sur la base du droit public.

Considérant que cette coopération répond aux objectifs du Traité instituant l'Union économique Benelux signé à La Haye le 3 février 1958.

Considérant que les chefs de gouvernements et les Ministres des Affaires étrangères des pays du Benelux réunis à La Haye le 10 novembre 1982 ont décidé d'examiner la possibilité d'élaborer au niveau Benelux une Convention-cadre relative à la coopération entre les collectivités ou autorités territoriales, de part et d'autre des frontières.

Vu l'amies émis le 7 juin 1986 par le Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux.

Ont décidé de conclure une Convention et sont convenus de ce qui suit:

**Article 1**

1. La présente Convention s'applique aux collectivités ou autorités territoriales citées ci-dessous:
  - en Belgique: provinces, communes, associations de communes, centres publics d'aide sociale, polders et wateringues;
  - au Luxembourg: communes et syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes;
  - aux Pays-Bas: provinces, communes, wateringues et organisme publics visés dans La Loi concernant les réglementations communautaires (Stb. 1984, 669) pour autant que ladite réglementation les déclare conformément à la loi précitée, compétentes en la matière.
2. Chaque Partie Contractante peut, après conformément aux règles du droit interne qui lui est propre, désigner de nouvelles collectivités ou autorités territoriales auxquelles s'applique la présente Convention.

**Article 2**

1. Sans préjudice des possibilités de coopération issues du droit privé, les collectivités ou autorités territoriales des Parties Contractantes, mentionnées dans l'article 1er, peuvent dans les limites des compétences que leur attribue le droit interne de leur pays, coopérer sur base de la présente Convention en vu de défendre des intérêts communs. Les dispositions essentielles du droit interne de chaque Partie Contractante valable en la matière sont reprises à l'annexe à l'annexe à la présente Convention.

2. Les collectivités ou autorités territoriales visées à l'article les peuvent, par la concrétisation de la coopération, conclure des accords administratifs, ainsi que créer des organes communs ou des organismes publics.
3. Les règles de contrôle et de tutelle sont soumises les collectivités ou autorités territoriales en vertu du droit interne des Parties Contractantes, s'appliquent aux décisions prises par la collectivités ou autorités territoriales visées à l'article les en vu de collaborer sur base de la présente Convention, ainsi qu'aux décisions d'adhésion et de retrait.

### Article 3

1. Si les collectivités ou autorités territoriales mentionnées à l'article 1er décident de créer un organisme public, celles-ci peuvent lui attribuer des compétences de réglementation et d'administration.
2. L'organisme public à la personnalité juridique. La capacité juridique attribuée aux personnes morales nationales ne lui est reconnue sur le territoire de chaque Partie Contractante, que dans la nécessaire à l'accomplissement de sa mission et à la réalisation de ses buts.
3. Les rapports de droit entre l'organisme public et les personnes physiques et morales qui en relèvent, sont régis par le droit qui aurait été applicable si les collectivités ou autorités territoriales mentionnées à l'article 1er avaient exercé elles-mêmes les compétences de réglementation et d'administration à l'organisme public.
4. Sauf exception prévue dans les statuts de l'organisme public, le droit du lieu d'établissement du siège social de cet organisme est applicable en ce qui concerne le statut de son personnel.
5. Les statuts de l'organisme public ne peuvent pas être en contradiction avec le droit interne des pays concernés et prévoient en tout cas une règlement pour les points suivants:
  - le nom, le siège et l'objet social;
  - les tâches, les compétences et le mode de fonctionnement;
  - le mode de désignation des membres des organes de gestion et de direction et du président de ceux-ci;
  - la portée des obligations envers l'organisme public;
  - les modalités d'organisation des réunions et de prise de décisions;
  - le caractère public de ses délibérations;
  - les règles applicables en matière de budget et comptes;
  - les modalités de financement des activités;
  - les modalités d'entrée en vigueur, de modification et d'expiration de l'accord;
  - les modalités d'adhésion de nouveaux membres et de retrait des membres.

### Article 4

1. Les règles de contrôle et de tutelle prévues dans le droit interne des Parties Contractantes s'appliquent par analogie aux décisions prises par les organismes publics en tenant compte de l'article 3, paragraphe 4.
2. Chaque Partie Contractante peut, sans préjudice des dispositions du paragraphe 1er, prévoir la fonction d'un ou de plusieurs commissaire(s) spécial (aux) en matière de coopération transfrontalière dont la mission consiste à sauvegarder les droits du pays dont il(s) relève(nt) et de s'opposer à toute décision prise par la directions des organismes publics visés à l'article 3 qu'il(s) jugerai(ent) de nature à porter atteinte à ces droits ou qui, à son (leur) avis, est en contradiction avec la dispositions légales ou réglementaires. Son (leur) opposition aura pour effet de suspendre l'exécution de la décision prise.
3. Une suspension sur base du premier ou du deuxième paragraphe n'est décrétée qu'après concertation avec le(s) commissaire(s) concernés de l'autre pays ou au moins après notification à celui (ceux)-ci.
4. La décision suspendue est soumise par le commissaire aux autorités compétentes de son pays qui proposent une solution ou soumettent le problème à la Commission spéciale visée à l'article 6.

#### Article 5

1. Les Parties Contractantes et les provinces ont le droit de désigner séparément ou en commun un fonctionnaire pur les contact frontaliers.
2. Les problèmes se posant dans le cadre de la coopération transfrontalière peuvent être soumis audit fonctionnaire.
3. Ce fonctionnaire est habilité à proposer des solutions à ces problèmes ou à les soumettre aux organismes publics, collectivités ou autorités territoriales et commissaires concernés ou à la Commission visée à l'article 6.
4. Ce fonctionnaire est par ailleurs compétent pour recueillir les informations nécessaire à l'accomplissement de sa tâche.

#### Article 6

1. En vue de l'exécution de la présente Conventions, il est instituée une Commission spéciale conformément à l'article 31 du Traité d'Union.
2. Cette Commission a pur mission:
  - a. de stimuler et de coordonner les activités concernant la coopération transfrontalière et d'informer les intéressés sur les aspect légaux et autres des projets relatifs à la coopération;
  - b. de rechercher des solutions aux problèmes qui lui sont soumis et portent sur la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, objet de la présente Convention;
  - c. d'examiner les différents et les litiges qui surviennent dans le cadre de la coopérations transfrontalière basée sur la présente Convention en vue de les résoudre par voie de conciliation ou de les soumettre au Comité des Ministres;
  - d. de faire annuellement rapport au Comité des Ministres sur l'état de la coopération réalisée sur base de la présente Convention;
  - e. d'accomplir tout autre tâche qui lui sera confiée par le Comité de Ministres dans le cadre de la présente Convention.

#### Article 7

Le Comité des Ministres statue sur les affaires visées à l'article 6, paragraphe 2, point c) qui lui sont soumises par la Commission spéciale.

#### Article 8

Le Comité de Ministres peut, par décisions prise conformément à l'article 19 point a) du Traité d'Union, formuler des règles complémentaires pour les modalités d'exécution de la présente Convention.

#### Article 9

1. Chaque Partie Contractante notifie au Secrétaire général de l'Union économique Benelux les modifications survenant dans les dispositions de droit interne indiquées à l'annexe. Le Secrétaire général informe sans délai les autres Parties Contractantes de telles modifications.
2. Les collectivités ou autorités territoriales visées à l'article 1er notifient au Secrétaire général de l'Union économique Benelux toutes les formes de coopération conclues sur base de la présente Convention. Celles-ci sont mentionnées dans le Bulletin Benelux.

### Article 10

En exécution de l'article 1er, paragraphe 2 du Traité relatif à l'Institution et au Statut d'une Cour de Justice Benelux, les dispositions de la présente Convention, ainsi que les décisions du Comité de Ministres prises en exécution, de celle-ci sont désignées comme règles juridiques communes pour l'application des chapitres III et IV du dit Traité.

### Article 11

Et ce qui concerne le Royaume des Pays-Bas, la présente Convention ne s'applique qu'au territoire situé en Europe.

### Article 12

1. La présente Convention entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle les trois Parties Contractantes auront notifié au Secrétaire général de l'Union économique Benelux qu'il a été satisfait aux exigences constitutionnelles.
2. Elle reste en vigueur aussi longtemps que le Traité instituant l'Union économique Benelux.

### Article 13

1. Chaque Partie Contractante peut dénoncer la présente Convention, après consultation des autres parties Contractantes, par une notification envoyée à cet effet au Secrétaire général de l'Union économique Benelux. Le Secrétaire général informe sans délai les autres Parties Contractantes de cette notification.
2. La dénonciation prend effet six mois après la date de la réception par le Secrétaire général de la notification visée au paragraphe 1.
3. Cette dénonciation ne porte pas atteinte aux formes de coopération déjà réalisées sur la base de la présente Convention, ni à l'effet des dispositions de la présente Convention qui son directement applicables à ces formes de coopération, à moins que les Parties Contrantantes en conviennent autrement. Dans ce cas, elles déterminent les conséquences juridiques de la cessation de la coopération.

EN FOI DE QUOI les soussignés, dûment mandatés à cet effet, ont signé la présente Convention.

FAIT à Bruxelles, le 12.9.1986 en triple exemplaire, en langues néerlandaise et française, les deux textes étant authentiques.

Pour le gouvernement du Royaume de Belgique,  
L. TINDEMANS

Pour le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg,  
R. GOEBBELS

Pour le gourvenement du Royaume des Pays-Bas,  
W.D. VAN DEN BERG

### ANNEXE

Références du droit interne des 3 pays visé à l'article 2 de la Convention (hier niet opgenomen, RS).



OVEREENKOMST TUSSEN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN, DE BONDSREPUBLIC  
DUITSLAND, HET LAND NEDERSAKSEN EN HET LAND NOORDRIJN-WESTFALEN INZAKE  
GRENSOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING TUSSEN TERRITORIALE GEMEENSCHAPPEN  
OF AUTORITEITEN\*

Het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Nedersaksen en het Land Noordrijn-Westfalen,

zich bewust van de uit grensoverschrijdende samenwerking voortvloeiende voordelen, zoals omschreven in de op 21 mei 1980 te Madrid gesloten Europese kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten,

geleid door de wens voor deze gemeenschappen of autoriteiten de mogelijkheid te scheppen op publiek-rechtelijke basis samen te werken,

zijn overeengekomen als volgt:

**Artikel 1**  
**Reikwijdte**

1. Deze Overeenkomst is van toepassing
  1. in het Koninkrijk der Nederlanden op provincies en gemeenten,
  2. in het Land Nedersaksen op "Gemeinden", "Samtgemeinden", en "Landkreise",
  3. in het Land Noordrijn-Westfalen op "Gemeinden", "Kreise", "Landschaftsverbände" en de "Kommunalverband Ruhrgebiet".
2. Openbare lichamen in de zin van artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen van 20 december 1984, laatstelijk gewijzigd bij wet van 13 december 1990, en "Zweckverbände" kunnen deelnemen aan grensoverschrijdende samenwerking, indien dit op grond van hun interne regelingen is toegestaan.
3. In overleg met de andere Overeenkomstsluitende Staten kan elk der Overeenkomstsluitende Staten andere lokale of regionale gemeenschappen aanwijzen, waarop de bepalingen van deze Overeenkomst mede van toepassing zullen zijn.
4. Het derde lid is van overeenkomstige toepassing op andere publiekrechtelijke rechtspersonen, indien deelneming van hen volgens het interne recht van hun Staat is toegestaan en indien ook lokale of regionale gemeenschappen van de desbetreffende Staat deelnemen aan de vormen van grensover-

\* Tractatenblad 1991, nr. 102, 1992, nr. 207.



schrijdende samenwerking. Onder deze voorwaarden is ook deelneming van privaatrechtelijke personen toegestaan, met uitzondering van samenwerking overeenkomstig artikel 6.

5. Deze Overeenkomst is niet van toepassing op vormen van samenwerking waarin uitsluitend Duitse of uitsluitend Nederlandse territoriale gemeenschappen of autoriteiten deelnemen.
6. Territoriale gemeenschappen of autoriteiten in de zin van deze Overeenkomst zijn de in het eerste, tweede en derde lid genoemde, alsmede de in het vierde lid bedoelde rechtspersonen.

## **Artikel 2**

### **Doel en vormen van de samenwerking**

1. Territoriale gemeenschappen of autoriteiten kunnen in het kader van de bevoegdheden die zij volgens het interne recht van hun Staat hebben, op basis van deze Overeenkomst samenwerken, om een efficiënte en doelmatige behartiging van hun taken door middel van grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen.
2. Onverminderd de mogelijkheden om op basis van het privaatrecht samen te werken, kan de samenwerking geschieden door:
  1. het treffen van een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld,
  2. het treffen van een gemeenschappelijke regeling waarbij geen openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld;
  3. het treffen van een gemeenschappelijke regeling waarbij een gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld.

## **Artikel 3**

### **Openbaar lichaam**

1. Territoriale gemeenschappen of autoriteiten kunnen ter gemeenschappelijk vervulling van taken die volgens het voor elk van hen geldende interne recht door een publiekrechtelijk lichaam kunnen worden behartigd, een gemeenschappelijke regeling treffen waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld.
2. Het openbaar lichaam is een publiekrechtelijk lichaam. Het bezit rechtspersoonlijkheid.
3. Voor zover deze Overeenkomst geen andere bepalingen bevat, geldt voor het openbaar lichaam het recht van de Overeenkomstsluitende Staat waar de zetel van het openbaar lichaam is gevestigd.

## **Artikel 4**

### **Regeling en interne structuur van het openbaar lichaam**

1. De deelnemende territoriale gemeenschappen of autoriteiten stellen het openbaar lichaam bij regeling in.
2. Organen van het openbaar lichaam zijn het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. De regeling kan met inachtneming van het toe te passen interne recht in meer organen voorzien.
3. De regeling dient bepalingen te bevatten over:
  1. de deelnemers aan de regeling;
  2. de taken en bevoegdheden van het openbaar lichaam;
  3. de naam en zetel van het openbaar lichaam;
  4. de bevoegdheden van de organen van het openbaar lichaam en het aantal vertegenwoordigers van de territoriale gemeenschappen en autoriteiten in de organen;
  5. de convocatieprocedure;
  6. de voor besluitvorming vereiste meerderheden;
  7. de openbaarheid van de vergaderingen;
  8. de taal en de vorm van de notulen van de vergaderingen;
  9. de wijze waarop de vertegenwoordigers van de territoriale gemeenschappen of autoriteiten in het algemeen bestuur inlichtingen verstrekken aan de organen van de territoriale gemeenschap of autoriteit die hen hebben afgevaardigd;

10. de wijze waarop een vertegenwoordiger van de territoriale gemeenschap of autoriteit in het algemeen bestuur door de territoriale gemeenschap of autoriteit die hem heeft afgevaardigd, ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur gevoerde beleid;
11. de wijze waarop het algemeen bestuur inlichtingen verstrekt aan de territoriale gemeenschappen of autoriteiten die de regeling zijn aangegaan;
12. de wijze van boekhouding;
13. de vaststelling van de bijdragen van de deelnemers aan de regeling;
14. de toetreding en uittreding van de deelnemers aan de regeling;
15. de opheffing van de regeling waarbij het openbaar lichaam is ingesteld en
16. de afwikkeling van de regeling waarbij het openbaar lichaam is ingesteld nadat deze is opgeheven.

De regeling kan in verdere bepalen voorzien.

4. Voor wijzigingen van de regeling is een meerderheid van ten minste twee derde van het in de regeling bepaalde aantal vertegenwoordigers van de territoriale gemeenschappen of autoriteiten in het algemeen bestuur vereist. De regeling kan in aanvullende voorwaarden voorzien.
5. De afvaardiging van vertegenwoordigers van de deelnemende territoriale gemeenschappen of autoriteiten naar het algemeen bestuur richt zich naar het interne recht van de betrokken Staat. Hetzelfde geldt voor de rechten en verplichtingen van deze vertegenwoordigers jegens de afvaardigende instellingen, voor zover deze Overeenkomst niet anders bepaalt.

#### **Artikel 5**

##### **Bevoegdheden van het openbaar lichaam tegenover derden**

1. Het openbaar lichaam is niet bevoegd bij verordening algemeen verbindende voorschriften vast te stellen of bij beschikking verplichtingen op te leggen.
2. De deelnemers aan de regeling waarbij het openbaar lichaam is ingesteld zijn jegens het openbaar lichaam verplicht, binnen de grenzen van de hun krachtens het interne recht van hun Staat toekomstende bevoegdheden, de maatregelen te treffen die voor de vervulling van zijn taken noodzakelijk zijn.

#### **Artikel 6**

##### **Gemeenschappelijke regeling waarbij geen openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld**

1. *Territoriale gemeenschappen of autoriteiten kunnen een gemeenschappelijke regeling treffen, waarbij geen openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld, voor zover dit volgens het recht van de Staat van de deelnemende territoriale gemeenschappen of autoriteiten is toegestaan. De gemeenschappelijke regeling dient schriftelijk te worden vastgelegd.*
2. In de in het eerste lid bedoelde gemeenschappelijke regeling kan in het bijzonder worden geregeld dat een territoriale gemeenschap of autoriteit taken behartigt van een andere territoriale gemeenschap of autoriteit in naam en volgens de instructies van deze, met inachtneming van het recht van de Staat van de tot het geven van instructies bevoegde gemeenschap of autoriteit. In de gemeenschappelijke regeling kan niet worden bepaald dat taken van een andere territoriale gemeenschap of autoriteit in eigen naam worden behartigd.
3. De gemeenschappelijke regeling dient een bepaling te bevatten waarin is vastgelegd of, en zo ja, in welke mate, er sprake is van vrijwaring tussen de deelnemende territoriale gemeenschappen of autoriteiten onderling van aansprakelijkheid jegens derden.
4. De gemeenschappelijke regeling dient een bepaling te bevatten over de voorwaarden voor de beëindiging van de samenwerking.
5. Voor zover in deze Overeenkomst geen andere bepalingen zijn opgenomen, is het recht van toepassing van de Overeenkomstsluitende Staat op het grondgebied waarvan de desbetreffende verplichting uit de gemeenschappelijke regeling moet worden vervuld.

### **Artikel 7** **Gemeenschappelijk orgaan**

1. Territoriale gemeenschappen of autoriteiten kunnen een gemeenschappelijke regeling treffen waarbij een gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld. Dit gemeenschappelijk orgaan beraadslaagt met inachtneming van het bepaalde in de gemeenschappelijke regeling over aangelegenheden die de deelnemers gezamenlijk aangaan.
2. Het gemeenschappelijk orgaan kan geen de deelnemers of derden bindende beslissingen nemen.
3. De gemeenschappelijke regeling dient bepalingen te bevatten over
  1. de taakgebieden waarmee het gemeenschappelijk orgaan zich bezig zal houden,
  2. de wijze waarop de samenwerking binnen het orgaan gestalte krijgt,
  3. de zetel van het gemeenschappelijk orgaan.
4. Voor zover deze Overeenkomst geen andere bepalingen bevat, geldt voor het gemeenschappelijk orgaan het recht van de Overeenkomstsluitende Staat waar de zetel van het gemeenschappelijk orgaan is gevestigd.

### **Artikel 8** **Geldigheidsvereisten voor maatregelen van grensoverschrijdende samenwerking**

1. De in artikel 2, tweede lid, voorziene vormen van samenwerking kunnen slechts rechtsgeldig worden overeengekomen en gewijzigd, indien de bepalingen van het recht van de Staat van de deelnemende territoriale gemeenschappen of autoriteiten over
  1. de bevoegdheid en de besluitvorming van de organen van de territoriale gemeenschappen of autoriteiten,
  2. vormvoorschriften,
  3. goedkeuring en
  4. openbaarmaking in acht zijn genomen.
2. Territoriale gemeenschappen of autoriteiten als bedoeld in artikel 1 wijzen de territoriale gemeenschappen of autoriteiten die in andere Overeenkomstsluitende Staten zijn gevestigd op de vereisten die het eerste lid stelt.

### **Artikel 9** **Toezicht**

1. Indien het interne recht van hun Staat zulks vereist, geven de betrokken territoriale gemeenschappen of autoriteiten aan de autoriteiten aan het toezicht waarvan zij onderworpen zijn, informatie over de oprichting, wijziging en opheffing van vormen van samenwerking ingevolge artikel 2, tweede lid, waaraan zij deelnemen.
2. De bevoegdheden van de bevoegde autoriteiten van de Overeenkomstsluitende Staten inzake het toezicht op territoriale gemeenschappen of autoriteiten die aan hun toezicht onderworpen zijn, blijven onverlet.
3. Voor het toezicht op basis van deze Overeenkomst ingestelde openbare lichamen en gemeenschappelijke organen zijn met inachtneming van het interne recht van hun Staat de toezichthoudende autoriteiten bevoegd van de Overeenkomstsluitende Staat waar zij hun zetel hebben. De toezichthoudende autoriteit zorgt voor de behartiging van de belangen van alle territoriale gemeenschappen of autoriteiten van de andere Overeenkomstsluitende Staten die deelnemen in het openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan.
4. De ingevolge het derde lid bevoegde toezichthoudende autoriteit en de voor het toezicht op de deelnemende territoriale gemeenschappen of autoriteiten bevoegde toezichthoudende autoriteiten van de andere Overeenkomstsluitende Staten geven elkaar desgevraagd alle informatie en stellen elkaar wederzijds op de hoogte van de essentiële maatregelen en resultaten van hun onderzoek, voor zover dit gevolgen kan hebben voor de samenwerking. Maatregelen inzake het toezicht die openbare licha-

men of gemeenschappelijke organen betreffen mogen slechts na overleg met de bevoegde toezicht-houdende autoriteiten van de andere Overeenkomstsluitende Staten worden getroffen, tenzij deze maatregelen geen uitstel dulden.

5. Voordat een toezichthoudende autoriteit van een Overeenkomstsluitende Staat maatregelen treft die betrekking hebben op de samenwerking ingevolge artikel 6, informeert zij de bevoegde toezichthoudende instantie van de andere Overeenkomstsluitende Staat om tot onderlinge afstemming te komen, tenzij de maatregel geen uitstel duldt.

#### **Artikel 10**

##### **Rechtsgang en aanspraken van derden**

1. Derden behouden jegens een territoriale gemeenschap of autoriteit ten behoeve waarvan of in naam waarvan een openbaar lichaam of een andere territoriale gemeenschap of autoriteit taken behartigen, alle rechtsvorderingen die hun zouden toekomen indien deze taken niet via grensoverschrijdende samenwerking zouden zijn vervuld. De rechtsgang richt zich naar het recht van de Overeenkomstsluitende Staat van de territoriale gemeenschap of autoriteit wier taak is vervuld.
2. Naast de ingevolge het eerste lid aansprakelijke territoriale gemeenschap of autoriteit zijn ook het openbaar lichaam of de territoriale gemeenschap of autoriteit die taken behartigt aansprakelijk. Rechtsvorderingen tegen hen richten zich naar het recht van de Overeenkomstsluitende Staat waar hun zetel is gevestigd.
3. Indien een rechtsvordering overeenkomstig het eerste lid wordt ingesteld tegen een territoriale gemeenschap of autoriteit namens welke een openbaar lichaam heeft gehandeld, dan is het openbaar lichaam tegenover de territoriale gemeenschap of autoriteit verplicht deze te vrijwaren van aansprakelijkheid jegens derden. Indien de rechtsvordering gericht is tegen een territoriale gemeenschap of autoriteit die op basis van een gemeenschappelijke regeling ingevolge artikel 6 heeft gehandeld, geldt voor de onderlinge aansprakelijkheid tussen de twee betrokken territoriale gemeenschappen of autoriteiten het daaromtrent in de gemeenschappelijke regeling bepaalde ingevolge artikel 6, derde lid.

#### **Artikel 11**

##### **Rechtsgang bij geschillen tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten**

1. Bij publiekrechtelijke geschillen tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, openbare lichamen of gemeenschappelijke organen die naar aanleiding van grensoverschrijdende samenwerking zijn gerezen, wordt de rechtsgang bepaald volgens de regels van de Overeenkomstsluitende Staat waar de zetel van de gedaagde is gevestigd.
2. De betrokken territoriale gemeenschappen of autoriteiten kunnen overeenkomen geschillen voor te leggen aan een scheidsgerecht.

#### **Artikel 12**

##### **Territoriale reikwijdte**

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, geldt deze Overeenkomst slechts voor het Rijk in Europa.

#### **Artikel 13**

##### **Inwerkingtreding**

De Overeenkomst treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand volgend op de datum waarop de laatste Overeenkomstsluitende Staat de andere Overeenkomstsluitende Staat mededeling doet dat aan de interne vereisten voor inwerkingtreding is voldaan.

#### Artikel 14 Werkingsduur en opzegging

1. Deze Overeenkomst wordt aangegaan voor onbepaalde tijd.
2. Ieder van de Overeenkomstsluitende Staten kan deze Overeenkomst tegenover de andere Overeenkomstsluitende Staten schriftelijk opzeggen; de opzegtermijn bedraagt twee jaar, te rekenen vanaf het einde van het kalenderjaar.
3. In geval van opzegging door het Land Nedersaksen of het Land Noordrijn-Westfalen blijft de Overeenkomst tussen de overige Overeenkomstsluitende Staten van kracht. In geval van opzegging door één van deze Landen kan het andere Land binnen drie maanden na de ontvangst van de opzegging verklaren dat het zich daarbij aansluit.
4. Indien de Overeenkomst wordt opgezegd, blijven de voor de buitenwerkingstelling van de Overeenkomst tot stand gekomen maatregelen als gevolg van samenwerking en de bepalingen van de Overeenkomst welke rechtstreeks op de vormen van samenwerking van toepassing zijn, onverlet.

TEN BLIJKE WAARVAN de daartoe behoorlijk bevoegd verklaarde gevolmachtigden deze Overeenkomst hebben ondertekend.

GEDAAN te Isselburg-Anholt, op 23 mei 1991 in vier oorspronkelijke exemplaren in de Nederlandse en de Duitse taal, zijnde beide teksten gelijkelijk authentiek.

Voor het Koninkrijk der Nederlanden  
(w.g.) H. VAN DEN BROEK  
(w.g.) I. DALES

Voor de Bondsrepubliek Duitsland  
(w.g.) HANS-DIETRICH GENSCHER

Voor het Land Nedersaksen  
(w.g.) GERHARDT SCHRODER

Voor het Land Noordrijn-Westfalen  
(w.g.) JOHANNES RAU

#### PROTOCOL

Bij de ondertekening van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Nedersaksen en het Land Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten op 23 mei 1991 te Isselburg (BRD) hebben de Overeenkomstsluitende Partijen de volgende afspraken gemaakt, die een integrerend deel van de Overeenkomst vormen:

De Overeenkomstsluitende Partijen zullen streven naar een uniforme uitlegging van deze Overeenkomst binnen de reikwijdte daarvan. Dit doel dient reeds de door de Overeenkomstsluitende Partijen gezamenlijk opgestelde Toelichting bij de Overeenkomst, die de Overeenkomstsluitende Partijen in het kader van de interne goedkeuringsprocedures steeds bij de Overeenkomst zullen voegen.

Indien een Overeenkomstsluitende Partij consultaties over de uitlegging of de toepassing van de Overeenkomst noodzakelijk acht, zullen de Overeenkomstsluitende Partijen op het niveau van de bevoegde ministeries hiertoe bijeenkomen.

GEDAAN te Isselburg-Anholt, op 23 mei 1991 in vier oorspronkelijke exemplaren in de Nederlandse en de Duitse taal, zijnde beide teksten gelijkelijk authentiek.

Voor het Koninkrijk der Nederlanden  
(w.g.) H. VAN DEN BROEK  
(w.g.) I. DALES

Voor de Bondsrepubliek Duitsland  
(w.g.) HANS-DIETRICH GENSCHER

Voor het Land Nedersaksen  
(w.g.) GERHARDT SCHRODER

Voor het Land Noordrijn-Westfalen  
(w.g.) JOHANNES RAU

ABKOMMEN ZWISCHEN DEM KÖNIGREICH DER NIEDERLANDEN, DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, DEM LAND NIEDERSACHSEN UND DEM LAND NORDRHEIN-WESTFALEN ÜBER GRENZÜBERSCHREITENDE ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN UND ANDEREN ÖFFENTLICHEN STELLEN

Das Königreich der Niederlande, die Bundesrepublik Deutschland, das Land Niedersachsen und das Land Nordrhein-Westfalen,

im Bewußtsein der aus grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erwachsenden Vorteile, wie sie in dem am 21. Mai 1980 in Madrid geschlossenen Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften aufgezeigt sind, in den Wunsch, diesen Körperschaften und anderen öffentliche Stellen die Möglichkeit zu verschaffen, auf öffentlich-rechtlicher Grundlage zusammenzuarbeiten,

haben folgendes vereinbart:

**Artikel 1**  
**Anwendungsbereich**

1. Dieses Abkommen findet Anwendung:
  1. im Königreich der Niederlande auf "provincies" und "gemeenten",
  2. im Land Niedersachsen auf Gemeinden, Samtgemeinden und Landkreise,
  3. im Land Nordrhein-Westfalen auf Gemeinden, Kreise, Landschaftsverbände und den Kommunalverband Ruhrgebiet.
2. "Openbare lichamen" Im Sinne von Artikel 8 des "Wet gemeenschappelijke regelingen" vom 20. Dezember 1984, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 13. Dezember 1990, und Zweckverbände können sich an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beteiligen, wenn ihre innerstaatlichen Organisationsstatute dies zulassen.
3. Im Einvernehmen mit den anderen Vertragsstaaten kann jeder Vertragsstaat andere kommunale Körperschaften benennen, auf die die Regelungen dieses Abkommens zusätzlich Anwendung finden sollen.
4. Absatz 3 findet auf sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts entsprechende Anwendung, wenn ihre Beteiligung nach innerstaatlichen Recht zulässig ist und an den Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auch innerstaatliche kommunale Körperschaften beteiligt sind. Unter diesen Voraussetzungen ist auch die Beteiligung von Personen des Privatrechts mit Ausnahme einer Zusammenarbeit nach Artikel 6 zulässig.
5. Dieses Abkommen findet keine Anwendung auf Formen der Zusammenarbeit, an denen nur deutsche oder niederländische öffentliche Stellen beteiligt sind.
6. Öffentliche Stellen im Sinne dieses Abkommens sind die in den Absätzen 1, 2 und 3 genannten sowie die in Absatz 4 einbezogenen Personen.

**Artikel 2**  
**Ziel und Formen der Zusammenarbeit**

1. Öffentliche Stellen können im Rahmen der ihnen nach innerstaatlichen Recht zustehenden Befugnisse auf der Grundlage dieses Abkommens zusammenarbeiten, um eine wirtschaftliche und zweckmäßige Erfüllung ihrer Aufgaben im Wege der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu fördern.
2. Die Zusammenarbeit kann unbeschadet der zivilrechtlichen gegebenen Möglichkeiten erfolgen durch:
  1. Bildung von Zweckverbänden,
  2. Abschluß öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen,
  3. Bildung kommunaler Arbeitsgemeinschaften.

### Artikel 3 Zweckverband

1. Öffentliche Stellen können zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben, die nach den für sie jeweils geltenden innerstaatlichen Recht von einem öffentlich-rechtlichen Verband wahrgenommen werden dürfen, einen Zweckverband bilden.
2. Der Zweckverband ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft. Er besitzt Rechtsfähigkeit.
3. Soweit dieses Abkommen keine anderen Regelungen enthält, gelten für den Zweckverband die Rechtsvorschriften des Vertragsstaats, in dem der Zweckverband seinen Sitz hat.

### Artikel 4 Satzung und innere Struktur des Zweckverbandes

1. Zur Bildung des Zweckverbandes vereinbaren die beteiligten öffentlichen Stellen eine Verbandssatzung.
2. Organe des Zweckverbandes sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorstand. Die Verbandssatzung kann unter Beachtung des jeweils anzuwendenden innerstaatlichen Rechts weitere Organe vorsehen.
3. Die Verbandssatzung muß Bestimmungen enthalten über:
  1. die Verbandsmitglieder,
  2. die Aufgaben und Befugnisse des Zweckverbands,
  3. die Namen und den Sitz des Zweckverbands,
  4. die Zuständigkeiten der Organe des Zweckverbands und die Zahl der Vertreter der öffentlichen Stellen in den Organen,
  5. das Einladungsverfahren,
  6. die zur Beschlußfassung erforderlichen Mehrheiten,
  7. die Öffentlichkeit der Sitzungen,
  8. Sprache und Form der Sitzungsniederschriften,
  9. die Art, in der die Vertreter der öffentlichen Stellen in der Verbandsversammlung den Organen der öffentlichen Stelle, die sie entsandt haben, Informationen zu erteilen,
  10. die Art, in der ein Vertreter der öffentlichen Stellen in der Verbandsversammlung von der öffentlichen Stelle, die ihn entsandt hat, für seine Tätigkeit im Rahmen dieser Versammlung zur Rechenschaft gezogen werden kann,
  11. die Art, in der die Verbandsversammlung den öffentlichen Stellen, die die Verbandssatzung vereinbart haben, Informationen erteilt,
  12. die Art der Rechnungsführung,
  13. die Festsetzung der Beiträge der Verbandsmitglieder,
  14. Beitritt und Austritt von Verbandsmitgliedern,
  15. die Auflösung des Zweckverbands und
  16. die Abwicklung des Zweckverbands nach seiner Auflösung.
 Sie kann weitere Bestimmungen vorsehen.
4. Änderungen der Verbandssatzung bedürfen mindestens einer Zweidrittelmehrheit der satzungsgemäßen Zahl der Vertreter der öffentlichen Stellen in der Verbandsversammlung. Die Verbandssatzung kann zusätzliche Voraussetzungen vorsehen.
5. Die Entsendung von Vertretern der öffentlichen Stellen in die Verbandsversammlung richtet sich nach dem innerstaatlichen Recht des jeweiligen Staates. Gleiches gilt für die Rechte und Pflichten dieser Vertreter im Verhältnis zu ihren entsendenden Stellen, soweit dieses Abkommen nichts anderes regelt.

### Artikel 5 Befugnisse des Zweckverbands gegenüber Dritten

1. Der Zweckverband ist nicht berechtigt, Dritten durch Rechtsnorm oder Verwaltungsakt Verpflichtungen aufzuerlegen.



2. Die Mitglieder des Zweckverbandes sind ihm gegenüber verpflichtet, im Rahmen ihrer innerstaatlichen Befugnisse die Maßnahmen zu ergreifen, die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sind.

#### **Artikel 6** **Öffentlich-rechtliche Vereinbarung**

1. Öffentliche Stellen können miteinander eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung abschließen, soweit der Abschluß nach dem innerstaatlichen Recht der beteiligten öffentlichen Stellen zulässig ist. Die Vereinbarung bedarf der Schriftform.
2. Durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung kann insbesondere geregelt werden, daß eine öffentliche Stelle Aufgaben einer anderen öffentlichen Stelle in deren Namen und nach deren Weisung unter Beachtung des innerstaatlichen Rechts der weisungsbefugten öffentlichen Stellen wahrnimmt. Die Vereinbarung, Aufgaben einer anderen öffentlichen Stelle im eigenen Namen wahrzunehmen, kann nicht getroffen werden.
3. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung muß eine Regelung darüber enthalten, ob und in welchem Umfang im Verhältnis zwischen den beteiligten öffentlichen Stellen eine Freistellung von der Haftung gegenüber Dritten erfolgt.
4. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung muß eine Regelung über die Voraussetzungen für eine Beendigung der Zusammenarbeit enthalten.
5. Soweit in diesem Abkommen keine anderweitige Regelung getroffen ist, ist das Recht des Vertragsstaats anwendbar, auf dessen Gebiet die jeweilige Verpflichtung aus der Vereinbarung erfüllt werden soll.

#### **Artikel 7** **Kommunale Arbeitsgemeinschaft**

1. Öffentliche Stellen können durch schriftliche Vereinbarung eine kommunale Arbeitsgemeinschaft bilden. Eine kommunale Arbeitsgemeinschaft berät nach Maßgabe der getroffenen Vereinbarung Angelegenheiten, die ihre Mitglieder gemeinsam berühren.
2. Eine kommunale Arbeitsgemeinschaft kann keine die Mitglieder oder Dritte bindenden Beschlüsse fassen.
3. Die Vereinbarung muß Bestimmungen enthalten über:
  1. die Aufgabengebiete, auf denen sich die kommunale Arbeitsgemeinschaft betätigen soll,
  2. die Durchführung der Arbeitsgemeinschaft,
  3. den Sitz der Arbeitsgemeinschaft.
4. Soweit in diesem Abkommen keine anderweitige Regelung getroffen ist, ist auf die kommunale Arbeitsgemeinschaft das Recht des Vertragsstaats anwendbar, in dem die Arbeitsgemeinschaft ihren Sitz hat.

#### **Artikel 8** **Wirksamkeitsvoraussetzungen für Maßnahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit**

1. Die in Artikel 2 Absatz 2 vorgesehenen Formen der Zusammenarbeit können nur rechtsverbindlich vereinbart und geändert werden, wenn die Vorschriften des innerstaatlichen Rechts der beteiligten öffentlichen Stellen über
  1. Zuständigkeit und Beschlußfassung der Organe der öffentlichen Stellen,
  2. Formerfordernisse,
  3. Genehmigungen und
  4. Bekanntmachungeneingehalten worden sind.
2. Öffentliche Stellen im Sinne von Artikel 1 haben die öffentlichen Stellen, die in anderen Vertragsstaaten gelegen sind, auf die Erfordernisse des Absatzes 1 hinzuweisen.

## **Artikel 9** **Aufsicht**

1. Wenn das innerstaatliche Recht dies vorsieht, unterrichten die beteiligten öffentlichen Stellen ihre Aufsichtsbehörden über Begründung, Änderungen und Beendigung von Formen der Zusammenarbeit nach Artikel 2 Absatz 2, an denen sie beteiligt sind.
2. Die Aufsichtsbefugnisse der zuständigen Behörden der Vertragsstaaten über öffentliche Stellen, die ihrer Aufsicht unterstehen, bleiben unberührt.
3. Für die Aufsicht über aufgrund dieses Abkommens gebildete Zweckverbände und kommunale Arbeitsgemeinschaften sind nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts die Aufsichtsbehörden des Vertragsstaats zuständig, in dem diese ihren Sitz haben. Die Aufsichtsbehörde sorgt für die Wahrung der Interessen aller öffentlichen Stellen der anderen Vertragsstaaten, die jeweils dem Zweckverband oder der kommunalen Arbeitsgemeinschaft angehören.
4. Die nach Absatz 3 zuständigen Aufsichtsbehörden und die für die Aufsicht über die beteiligten öffentlichen Stellen zuständigen Aufsichtsbehörden der anderen Vertragsstaaten stellen sich auf Verlangen alle Informationen zur Verfügung und unterrichten sich gegenseitig über die wesentlichen Maßnahmen und Ergebnisse ihrer Aufsichtstätigkeit, sofern dies Auswirkungen auf die Zusammenarbeit haben kann. Aufsichtsmaßnahmen, die Zweckverbände oder kommunale Arbeitsgemeinschaften betreffen, dürfen nur im Benehmen mit den zuständigen Aufsichtsbehörden der anderen Vertragsstaaten getroffen werden, es sei denn, diese Maßnahmen sind unaufschiebbar.
5. Bevor eine Aufsichtsbehörde eines Vertragsstaats Maßnahmen ergreift, die sich auf die Zusammenarbeit nach Artikel 6 beziehen, unterrichtet sie die zuständige Aufsichtsbehörde des anderen Vertragsstaats mit dem Ziel, eine Abstimmung herbeizuführen, es sei denn, die Maßnahme ist unaufschiebbar.

## **Artikel 10** **Rechtsweg und Ansprüche Dritter**

1. Dritte behalten gegenüber einer öffentlichen Stelle, zu deren Gunsten oder in deren Namen ein Zweckverband oder eine andere öffentliche Stelle Aufgaben wahrnehmen, alle Ansprüche, die ihnen zustehen würden, wenn diese Aufgaben nicht im Wege der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erfüllt worden wären. Der Rechtsweg richtet sich nach dem Recht des Vertragsstaats der öffentlichen Stelle, deren Aufgaben erfüllt worden ist.
2. Neben der nach Absatz 1 verpflichteten öffentlichen Stelle haften auch der Zweckverband oder die öffentliche Stelle, die Aufgaben wahrnehmen. Ansprüche gegen sie richten sich nach dem Recht des Vertragsstaats, in dem sie ihren Sitz haben.
3. Wird ein Anspruch nach Absatz 1 gegen eine öffentliche Stelle erhoben, für die ein Zweckverband gehandelt hat, so ist der Zweckverband gegenüber der öffentlichen Stelle verpflichtet, diese von der Haftung gegenüber Dritten freizustellen.  
Richtet sich der Anspruch gegen eine öffentliche Stelle, die aufgrund einer Vereinbarung nach Artikel 6 gehandelt hat, so gilt für die Haftung im Verhältnis zwischen diesen beiden öffentlichen Stellen die in der Vereinbarung nach Artikel 6 Absatz 3 enthaltene Regelung.

## **Artikel 11** **Rechtsweg bei Streitigkeit zwischen öffentlichen Stellen**

1. Bei öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zwischen öffentlichen Stellen, Zweckverbände oder kommunalen Arbeitsgemeinschaften aufgrund der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist der Rechtsweg nach den Vorschriften des Vertragsstaats gegeben, in dem der Beklagte seinen Sitz hat.
2. Die beteiligten öffentlich-rechtlichen Stellen können eine Schiedsvereinbarung treffen.

## **Artikel 12** **Geltungsbereichsklausel**

In Bezug auf das Königreich der Niederlande gilt dieses Abkommen nur für das in Europa gelegene Hoheitsgebiet.

## **Artikel 13** **Inkrafttreten**

Das Abkommen tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach dem Tag in Kraft, an dem der letzte Unterzeichnerstaat den anderen Unterzeichnerstaaten mitteilt, daß die erforderlichen innerstaatlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten des Abkommens erfüllt sind.

## **Artikel 14** **Geltungsdauer und Kündigung**

1. Dieses Abkommen wird auf unbestimmte Zeit geschlossen.
2. Jeder Vertragsstaat kann dieses Abkommen mit einer Frist von zwei Jahren zum Ablauf eines Kalenderjahres, gegenüber den anderen Vertragsstaaten schriftlich kündigen.
3. Kündigt das Land Niedersachsen oder das Land Nordrhein-Westfalen, bleibt das Abkommen zwischen den übrigen Vertragsstaaten wirksam. Im Falle der Kündigung durch eines dieser Länder kann das jeweils andere Land innerhalb von drei Monaten nach Zugang der Kündigung erklären, daß es sich dieser anschließt.
4. Wird das Abkommen gekündigt, so bleiben die vor dem Ausserkrafttreten dieses Abkommens wirksam gewordenen Maßnahmen der Zusammenarbeit und die Bestimmungen des Abkommens, die sich unmittelbar auf die Formen der Zusammenarbeit beziehen, davon unberührt.

ZU URKUND DESSEN haben die hierzu gehörig befugten Bevollmächtigten dieses Abkommen unterschrieben.

GESCHEHEN zu Isselburg-Anholt am 23. Mai 1991 in vier Urschriften, jede in niederländischer und deutscher Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist.

Für das Königreich der Niederlanden  
(gez.) H. VAN DEN BROEK  
(gez.) I. DALES

Für die Bundesrepublik Deutschland  
(gez.) HANS-DIETRICH GENSCHER

Für das Land Niedersachsen  
(gez.) GERHARDT SCHRÖDER

Für das Land Nordrhein-Westfalen  
(gez.) JOHANNES RAU

## **PROTOKOLL**

Bei Unterzeichnung des Abkommens zwischen dem Königreich der Niederlande, der Bundesrepublik Deutschland, dem Land Niedersachsen und dem Land Nordrhein-Westfalen über grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen am 23. mai 1991 in Isselburg haben die Vertragsparteien folgende Vereinbarungen getroffen, die als Bestandteile des Abkommens gelten:

Die Vertragsparteien werden um eine einheitliche Auslegung dieses Abkommens in seinem Geltungsbereich bemüht sein. Diesem Ziel dient bereits die von den Vertragsparteien gemeinsam erarbeitete Begründung zu dem Abkommen, die die Vertragsparteien dem Abkommen jeweils im Rahmen der innerstaatlichen Zustimmungsverfahren beifügen werden. Hält eine Vertragspartei Konsultationen über die Auslegung für erforderlich, werden sich die Vertragsparteien zu diesem Zweck auf der Ebene der zuständigen Ministerien treffen.

GESCHEHEN zu Isselburg-Anholt am 23. mai 1991 in vier Urschriften, jede in niederländischer und deutscher Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist.

Für das Königreich der Niederlande  
(gez.) H. VAN DEN BROEK  
(gez.) I. DALES

Für die Bundesrepublik Deutschland  
(gez.) HANS-DIETRICH GENSCHER

Für das Land Niedersachsen  
(gez.) GERHARDT SCHRÖDER

Für das Land Nordrhein-Westfalen  
(gez.) JOHANNES RAU



WET GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN (BELANGRIJKSTE BEPALINGEN)\*

HOOFDSTUK I

Regelingen tussen gemeenten

§ 1 Bevoegdheid tot het treffen van een regeling

**Art. 1.**

1. De raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten kunnen afzonderlijk of te zamen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten.
2. De colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeester gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen verklaring van geen bezwaar van de gemeenteraden.
3. Onder het treffen van een regeling wordt in dit artikel mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling.

§ 2 Algemene bepalingen

**Art. 2.**

1. Provinciale Staten delen hun provincie in samenwerkingsgebieden in. Zij bevorderen dat zoveel mogelijk regelingen binnen deze gebieden worden gebundeld of geïntegreerd.
2. (...)

**Art. 8.**

1. Bij de regeling kan een openbaar lichaam worden ingesteld. Het openbaar lichaam is rechtspersoon.
2. In daarvoor in aanmerking komende gevallen kan bij de regeling, in plaats van een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan worden ingesteld.
3. In de regeling kan worden bepaald dat daarin omschreven bevoegdheden van bestuursorganen of van ambtenaren van aan de regeling deelnemende gemeenten worden uitgeoefend door bestuursorganen, onderscheidenlijk door ambtenaren van een der deelnemende gemeenten.

**Art. 10.**

1. De regeling vermeldt het belang of de belangen ter behartiging waarvan zij is getroffen of gewijzigd.
2. Een regeling, waarbij gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 8, eerste en tweede lid, geeft aan welke bevoegdheden de besturen van de deelnemende gemeenten aan het bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk aan het gemeenschappelijk orgaan bij het aan-

\* Wet van 20-12-1984, Stb 667, laatstelijk gewijzigd 13-12-1990, Stb. 609.

gaan van de regeling toekennen. Een regeling als hier bedoeld kan bepalingen inhouden omtrent de wijze waarop verandering kan worden gebracht in de toegekende bevoegdheden.

3. Een regeling als bedoeld in het tweede lid houdt bepalingen in omtrent de inrichting en samenstelling van het bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk van het gemeenschappelijk orgaan en wijst de plaats van vestiging aan.

**Art.12.**

1. Het bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.
2. Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het openbaar lichaam.
3. De voorzitter is tevens voorzitter van het algemeen bestuur en van het dagelijks bestuur.

**Art.13.**

1. Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling die is getroffen of mede is getroffen door gemeenteraden, bestaat uit leden, die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, worden aangewezen. Indien de regeling uitsluitend strekt tot behartiging van opleiding en vorming van ambtenaren, kan in de regeling worden bepaald, dat ook de gemeentesecretaris als lid van het algemeen bestuur kan worden aangewezen.
2. Het lidmaatschap van het algemeen bestuur eindigt van rechtswege, zodra men ophoudt lid of voorzitter te zijn van de raad uit wiens midden men is aangewezen dan wel secretaris van de desbetreffende deelnemende gemeente.
3. De regeling bepaalt het aantal leden van het algemeen bestuur, dat door de raad van elke deelnemende wordt aangewezen.
4. (..)

**Art.14.**

1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen, met inachtneming van het daaromtrent in de regeling bepaalde. De aldus aangewezen leden van het dagelijks bestuur mogen niet allen afkomstig zijn uit dezelfde gemeente.
2. Wanneer de aard van de regeling daartoe aanleiding geeft, kunnen één of meer leden van het dagelijks bestuur, niet zijnde de voorzitter, worden aangewezen van buiten de kring van het algemeen bestuur, met dien verstande dat op deze wijze aangewezen leden nimmer de meerderheid van het dagelijks bestuur mogen uitmaken.

**Art.15.**

Op de samenstelling van het algemeen bestuur van het gemeenschappelijk orgaan, bedoeld in artikel 8, tweede lid, is artikel 13 van overeenkomstige toepassing.

**Art.28.**

1. Geschillen omtrent de toepassing, in ruimste zin, van een regeling tussen besturen van deelnemende gemeenten of tussen besturen van een of meer gemeenten en het bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan worden door gedeputeerde staten beslist, voorzover zij niet behoren tot die, vermeld in artikel 112, eerste lid van de Grondwet, of tot die, waarvan de beslissing krachtens artikel 112, tweede lid van de Grondwet is opgedragen hetzij aan de rechterlijke macht, hetzij aan gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren.
2. Gedeputeerde staten kunnen bij de beslissing van het geschil het desbetreffende bestuur opdragen een besluit te nemen met inachtneming van het in hun beslissing bepaalde en binnen een daartoe te stellen termijn. Indien binnen de gestelde termijn het besluit niet is genomen, geschiedt dit door gedeputeerde staten.
3. (..)

## § 3. Bevoegdheden bij regelingen tussen gemeenten

**Art.30.**

1. Aan het bestuur van het openbaar lichaam of aan het gemeenschappelijk orgaan kunnen bij de regeling ten aanzien van de belangen ter behartiging waarvan zij wordt getroffen, en voor het gebied waarvoor zij geldt, zodanige bevoegdheden van regeling en bestuur worden toegekend als aan de besturen van aan de regeling deelnemende gemeenten toekomen, met dien verstande dat:
  - a. aan het bestuur van het openbaar lichaam niet de bevoegdheid kan worden opgedragen andere belastingen te heffen dan de rechten, bedoeld in artikel 272 onder i van de gemeentewet, de rechten waarvan de heffing krachtens bijzondere wetten geschiedt en de belasting, bedoeld in artikel 61a eerste lid, van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Stb. 1988, 133).
  - b. aan het gemeenschappelijk orgaan niet de bevoegdheid kan worden toegekend belastingen te heffen of anderszins algemeen verbindende voorschriften te geven.
2. Indien toepassing is gegeven aan het bepaalde in het eerste lid wordt daarbij tevens de verhouding van de toegekende besturen tot die van de besturen van de deelnemende gemeenten geregeld.
3. Voor zover een verordening van het openbaar lichaam voorziet in hetzelfde onderwerp als een verordening van een deelnemende gemeente, regelt eerstbedoelde verordening de onderlinge verhouding. Zij kan bepalen, dat de verordening der gemeente voor het gehele gebied dan wel een gedeelte daarvan geheel of gedeeltelijk ophoudt te gelden.

**Art.31.**

Bij de regeling kunnen beperkingen worden aangebracht in de bevoegdheid die het openbaar lichaam van rechtswege bezit om aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen.

**Art.33.**

1. Ten aanzien van de bevoegdheden van het bestuur van het openbaar lichaam of die van het gemeenschappelijk orgaan zijn van overeenkomstige toepassing de regels, in ruimste zin, welke bij of krachtens de wet zijn gesteld voor de verdeling van bevoegdheden van de gemeentebesturen over de gemeentelijke bestuursorganen, voor de uitoefening van die bevoegdheden, alsmede het toezicht daarop. Dit geldt niet voor zover daarvan bij of krachtens deze wet is afgeweken.
2. De besturen van de deelnemende gemeenten kunnen bij de regeling beperkingen aanbrengen in de bevoegdheden die door het bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan zouden kunnen worden ontleend aan de regels, bedoeld in het eerste lid.
3. Voor bij algemene maatregel van bestuur aan te geven categorieën van gevallen, waarin inachtneming van bepaalde regels, bedoeld in het eerste lid, onevenredig belastend zou zijn in verhouding tot het met die regels beoogde doel kunnen bij die maatregel daarvan afwijkende regels worden gesteld.

## § 4. Goedkeuring van regelingen

**Art.36.**

1. Een regeling waarbij gebruik is gemaakt van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 8, behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten.
2. Gedeputeerde staten nemen bij hun beslissing omtrent de goedkeuring met name in overweging, in hoeverre behartiging van het belang of de belangen in het kader van de ter goedkeuring voorgelegde, afzonderlijke regeling de voorkeur verdient boven behartiging daarvan in het kader van een regeling die zou ontstaan door integratie van de ter goedkeuring voorgelegde regeling met een reeds goedgekeurde regeling.
3. Gedeputeerde staten verlenen aan een regeling die wat het gebied waarvoor de regeling geldt niet in overeenstemming is met een indeling als bedoeld in artikel 2, slechts goedkeuring, indien in verband met de schaal waarop deze belangen behartigd moeten worden, afwijking van de indeling bijzonder aangewezen is.



4. Tegen onthouding van goedkeuring kan elk van de besturen die aan de regeling deelnemen bij de Kroon beroep instellen binnen een maand na de dag van verzending van de beslissing.
5. Onthouding van goedkeuring geschiedt bij met reden omkleed besluit. Tot onthouding wordt niet overgegaan dan nadat de gemeentebesturen gelegenheid tot overleg is geboden.

**Art.39.**

1. Op wijziging van, uittreding uit en toetreding tot een regeling waarbij gebruik is gemaakt van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 8, zijn de artikelen 36, 37 en 38 van overeenkomstige toepassing.
2. Een besluit tot opheffing van een regeling die niet is opgelegd, wordt aan gedeputeerde staten gezonden.
3. Op een besluit tot opheffing van een regeling die is opgelegd, zijn de artikelen 36, 37 en 38 van overeenkomstige toepassing.

Nota bene:

Vergelijkbare bepalingen zijn van toepassing op de gemeenschappelijke regelingen tussen provincies (art. 40 e.v.), tussen waterschappen (art. 50), tussen gemeenten en provincies (art. 51 e.v.), tussen gemeenten en waterschappen (art. 61 e.v.), tussen gemeenten, provincies en waterschappen (art. 73 e.v.) en tussen provincies en waterschappen (art. 83 e.v.). Artikel 93 e.v. regelt de deelneming van andere openbare lichamen en rechtspersonen. Artikel 96 e.v. kent een regeling tussen één gemeente, provincie of waterschap en een of meer andere openbare lichamen of rechtspersonen.

De hierop betrekking hebbende bepalingen worden hier niet weergegeven.

**Art.99.**

1. Indien een zwaarwegend openbaar belang dat vereist, kunnen provinciale staten, al dan niet op verzoek van het bestuur van een of meer gemeenten, gemeenten aanwijzen waarvan de besturen een gemeenschappelijke regeling moeten treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen, dan wel een bestaande regeling moeten wijzigen of opheffen. Een aanwijzing kan ook betreffen de verplichting tot het toetreden tot of het uittreden uit een bestaande regeling. Een aanzwijzing wordt niet gegeven dan nadat met de betrokken gemeentebesturen overleg is gepleegd. Een aanwijzing die niet in overeenstemming is met een indeling als bedoeld in artikel 2, wordt slechts gegeven, indien in verband met de aard van het te behartigen belang of de te behartigen belangen of in verband met de schaal waarop deze belangen behartigd moeten worden, afwijking van de indeling bijzonder aangewezen is.
2. (..)

**Art.100.**

1. Bij koninklijk besluit kunnen provinciale staten worden uitgenodigd tot uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 99, eerste lid. De voordracht voor een uitnodiging wordt gedaan door Onze Minister, wie het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken.
2. (..)

## WET BETREFFENDE DE INTERCOMMUNALES\*

## HOOFDSTUK I

## Aard en oprichting van de intercommunes

Art.1. Verscheidene gemeenten kunnen, onder de voorwaarden bepaald in deze wet, verenigingen van gemeenten met welbepaalde oogmerken van gemeentelijk belang oprichten.

Deze verenigingen worden hierna intercommunes genoemd.

Art.2. Alle andere publiek- of privaatrechtelijke personen mogen eveneens deel uitmaken van de intercommunes, uitgezonderd de publiekrechtelijke personen waarvan een orgaan het goedkeurings- en vernietigingstoezicht bepaald bij artikel 20, uitoefent.

Art.3. De intercommunes zijn publiekrechtelijke rechtspersonen. Ongeacht hun vorm en doel, hebben zij geen handelskarakter.

Art.4. De statuten van de intercommunes nemen de bijzondere vermeldingen over, opgelegd door deze wet en, al naar het geval, door de wetgeving betreffende de handelsvennootschappen of de verenigingen zonder winstoogmerk, en vermelden ten minste:

1. haar naam;
2. haar doel of haar doeleinden;
3. haar rechtsvorm;
4. haar maatschappelijke zetel;
5. haar duur;
6. de nauwkeurige aanwijzing van de vennoten, van hun inbrengen en van hun verbintenissen;
7. de samenstelling en de bevoegdheden van de bestuurs- en controleorganen van de intercommunale, de wijze van aanstelling en afzetting van haar leden, evenals de mogelijkheid voor dezen om volmacht te geven aan een ander lid van hetzelfde orgaan dat zal worden aangewezen binnen de categorie waartoe de volmachtgever behoort;
8. de wijze waarop aan de vennoten mededeling gedaan wordt van de jaarrekeningen, het verslag van het college van commissarissen en van de commissie-revisor, een volledig verslag betreffende de activiteiten van de intercommunale, alsook van alle andere documenten die bestemd zijn voor de algemene ledenvergadering;
9. de besteding van de eventuele winsten;
10. de wijze van uittreden van een vennoot;
11. de wijze van vereffening, de wijze waarop de vereffenaars worden aangesteld en de omschrijving dezer bevoegdheden en, onverminderd artikel 23, de bestemming van de goederen en het lot van het personeel in geval van ontbinding.

Art.5. De intercommunes nemen de rechtsvorm aan ofwel van naamloze vennootschap, ofwel van coöperatieve vennootschap, ofwel van vereniging zonder winstoogmerk.

De wetten betreffende de handelsvennootschappen en de verenigingen zonder winstoogmerk zijn, naar gelang het geval, op de intercommunes van toepassing voor zover de statuten er niet van afwijken wegens de bijzondere aard van de vereniging. In geen geval mogen de intercommunes die de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk hebben aangenomen, nijverheids- of handelszaken drijven of trachten een stoffelijk voordeel aan hun leden te verschaffen.

\* Wet van 22-12-1986, B.S. 26-6-1987.

Art.6. De maatschappelijke zetel van de intercommunale is gevestigd in een van de aangesloten gemeenten, in lokalen die aan de vereniging of aan een van de aangesloten publiekrechtelijke rechtspersonen toebehoren.

Art.7. Onverminderd eventuele verlengingen bepaald bij artikel 21, mag de duur van de intercommunale dertig jaar niet overschrijden.

Art.8. De statuten kunnen voorzien in de mogelijkheid voor een gemeente om uit de intercommunale te treden vóór het verstrijken van de duur van de intercommunale. In alle geval mag iedere vennoot uit de intercommunale treden na vijftien jaar te rekenen, volgens het geval, vanaf de oprichting van de intercommunale of vanaf zijn aansluiting met de instemming van twee derde van de stemmen van de andere in de algemene vergadering aanwezige of vertegenwoordigende leden, voor zover de positieve stemmen de meerderheid omvatten van de stemmen uitgebracht door de vertegenwoordigers van de aangesloten gemeenten, en onder voorbehoud dat degene die uittreedt de schade vergoedt die zijn uittreding, naar schatting van deskundigen, aan de intercommunale en aan de andere vennoten berokkent. Indien een zelfde activiteit van gemeentelijk belang in de zin van artikel 1, in een zelfde gemeente aan verschillende intercommunales of regies toevertrouwd is, mag de gemeente beslissen die activiteit, voor haar gehele grondgebied, toe te vertrouwen aan één enkele onder hen, mits alle belanghebbende partijen daarmee instemmen of, bij gebreke van die instemming, eenzijdig.

In de onderstellingen beschreven in het vorige lid, zijn de voorwaarden bepaald in het eerste lid, met uitzondering van die betreffende de vergoeding van een eventuele schade, niet van toepassing op de uittredingen die plaatshebben en die geschieden niettegenstaande iedere andersluidende statutaire bepaling.

Art.9. De publiekrechtelijke personen die bij de intercommunale zijn aangesloten, kunnen zich alleen afzonderlijk en elk tot beloop van een bepaalde som verbinden.

Over iedere wijziging van de statuten die voor gemeenten bijkomende verplichtingen of een vermindering van hun rechten meebrengt, moet in de gemeenteraden worden beraadslaagd en beslist.

## HOOFDSTUK II

### Organen van de intercommunale

Art.10. Iedere intercommunale heeft een algemene vergadering, een raad van bestuur en een college van commissarissen.

Art.11. Welke ook de verhouding zij van de inbreng van de verschillende partijen in de samenstelling van het maatschappelijk kapitaal, beschikken de gemeenten steeds over de meerderheid van de stemmen en over het voorzitterschap in de verschillende bestuurs- en controleorganen van de intercommunale.

Art.12. De vertegenwoordigers van de aangesloten gemeenten in de algemene vergadering worden door de gemeenteraad van elke gemeente aangewezen onder de raadsleden, de burgemeester en schepenen van de gemeente.

Iedere gemeente beschikt in de algemene vergadering over een stemrecht dat overeenstemt met het aantal aandelen waarover zij beschikt.

Art.13. De algemene vergadering benoemt de leden van de raad van bestuur op de wijze bepaald in de statuten.

Tot de voor de aangesloten gemeenten voorbehouden ambten van bestuurder kunnen alleen worden benoemd gemeenteraadsleden, burgemeesters of schepenen.

De raad van bestuur kan een of meer afgevaardigden van het personeel omvatten.

Art. 14. Het college van commissarissen is belast met het toezicht op de intercommunale.

De commissarissen, van wie ten minste één de hoedanigheid heeft van lid van het Instituut der Bedrijfs-revioren, worden door de algemene vergadering benoemd op de wijze bepaald in de statuten.

Tot de voor de aangesloten gemeenten voorbehouden ambten van commissaris kunnen echter alleen worden benoemd gemeenteraadsleden, burgemeesters of schepenen.

Art. 15. Niemand kan in de vereniging een van de aangesloten administratieve overheden vertegenwoordigen, als hij lid is van een van de organen van de privémaatschappij die het bestuur of de concessie heeft van de onderneming waarvoor de vereniging opgericht is.

Art. 16. Elk lid van een gemeenteraad dat in deze hoedanigheid een mandaat in een intercommunale uitoefent, wordt verondersteld van rechtswege ontslag te nemen zodra het ophoudt van deze gemeenteraad deel uit te maken.

Alle mandaten in de verschillende organen van de intercommunale worden geacht te vervallen onmiddellijk na de algemene vergadering die volgt op de vernieuwing van de gemeenteraden.

Art. 17. De beslissingen van de algemene vergadering, van de raad van bestuur en van het college van commissarissen zijn slechts geldig indien zij, behalve de meerderheid van de uitgebrachte stemmen, ook de meerderheid van de stemmen van de in de organen aanwezige of vertegenwoordigende gemeenteraadsleden hebben verkregen.

De statuten kunnen voorzien in bepalingen die, met inachtneming van het voorgaande lid en van artikel 11, de belangen van de minoritaire vennoten veilig stellen.

Te dien einde moeten de statuten in ieder geval de toepassing bekrachtigen van de beginselen vermeld in de artikelen 70 en 73, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen.

Art. 18. Het is elke bestuurder van een intercommunale verboden:

1. aanwezig te zijn bij een beraadslaging over zaken waarbij hij een rechtstreeks belang heeft, of waarbij zijn bloed- of aanverwanten tot en met de vierde graad een persoonlijk en rechtstreeks belang hebben.

Dit verbod strekt niet verder dan de bloed- en aanverwanten tot de tweede graad, zo het gaat om voordrachten van kandidaten, benoemingen, afzettingen en schorsingen;

2. rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan overeenkomsten afgesloten met de intercommunale;
3. als advocaat, notaris of zaakwaarnemer op te treden in rechtsgedingen tegen de intercommunale. Het is hem verboden, in dezelfde hoedanigheid, ten behoeve van de intercommunale te pleiten, raad te geven of op te treden in enige betwisting, tenzij dit kosteloos gebeurt.

Art. 19. § 1. Wanneer de provincie een inbreng heeft gedaan in de intercommunale die de helft van het kapitaal overschrijdt of de goede afloop heeft gewaarborgd van meer dan de helft van de door de vereniging opgenomen leningen, kunnen de statuten in afwijking van artikel 11 bepalen dat:

- a. de meerderheid van de stemmen in de bestuurs- en controleorganen aan de provincie toekomt;
- b. het voorzitterschap van de raad van bestuur en van het college van commissarissen wordt toevertrouwd aan een lid van de provincieraad.

§ 2. In geval van toepassing van § 1 zijn de volgende bepalingen toepasselijk:

- a. de vertegenwoordigers van de provincie in de bestuurs- en controleorganen van de intercommunale moeten worden gekozen onder de leden van de provincieraad en op diens voorstel
- b. elk lid van de provincieraad dat, in deze hoedanigheid, een mandaat in een intercommunale uitoefent, wordt geacht van rechtswege ontslag te nemen zodra het ophoudt van de provincieraad deel uit te maken
- c. onverminderd de toepassing van artikel 17 zijn de beslissingen van de algemene vergadering, van de raad van bestuur en van het college van commissarissen slechts geldig, indien zij de meerderheid van de stemmen van de in die organen aanwezige of vertegenwoordigde leden aangewezen op voorstel van de provincieraad, hebben verkregen;

d. een uitvoerig verslag over de activiteiten van de intercommunale moet ieder jaar aan de provincieraad worden toegezonden door de op voorstel van de provincie aangewezen bestuurders en commissarissen;

e. onverminderd hetgeen is bepaald in artikel 22, mag de algemene vergadering de ontbinding van de intercommunale slechts uitspreken voor zover de provincie daarmee instemt.

§ 3. Overgangsbepaling: Wanneer, in de veronderstellingen bedoeld in § 1, tijdens de aanpassing van de statuten als gevolg van de inwerkingtreding van deze wet, door de algemene vergadering aan de provincie het voordeel van de bepalingen van dit artikel geweigerd wordt, zal de provincieraad voor het verstrijken van de termijn ingesteld bij artikel 29, § 1, in afwijking van artikel 8 en ongeacht elke andersluidende statutaire bepaling, eenzijdig de terugtrekking van de provincie uit de intercommunale vereniging kunnen beslissen. De wijze van terugtrekking van de provincie zal worden vastgesteld met algemene instemming van de betrokken partijen. Bij ontstentenis van instemming binnen zes maanden na de beslissing tot terugtrekking, moet het geschil aanhangig gemaakt worden bij de rechtbank van eerste aanleg van de plaats waar de zetel van de intercommunale gevestigd is. Deze rechtbank zal uitspraak doen op basis van een verslag van de door haar aangestelde deskundigen.

### HOOFDSTUK III

#### Voogdij

Art. 20. § 1. Aan de goedkeuring van de toezichthoudende overheid zijn onderworpen:

1° de oprichting van de intercommunale, haar statuten en eventuele bijlagen;

2° iedere wijziging die naderhand in de statuten van de intercommunale wordt aangebracht;

§ 2 Elke handeling van de organen van de intercommunale die strijdig is met de wet of met de statuten of het algemeen belang schaaft, kan door de toezichthoudende overheid worden geschorst of nietig verklaard.

### HOOFDSTUK IV

#### Verlenging, ontbinding en vereffening van de intercommunale

Art. 21. Op verzoek van twee derde van de in de algemene vergadering aanwezige of vertegenwoordigde leden en voor zover de positieve stemmen de meerderheid omvatten van de stemmen, uitgebracht door de vertegenwoordigers van de gemeenten, mag de intercommunale worden verlengd voor een of meer termijnen waarvan geen enkele dertig jaar mag overschrijden.

Geen enkele vennoot mag evenwel worden gebonden door een termijn die verder reikt dan hetgeen was besloten voor het ingaan van de verlenging.

Art. 22. De algemene vergadering mag de ontbinding van de intercommunale, voor het verstrijken van de door de statuten bepaalde termijn, slechts uitspreken voor zover alle aangesloten gemeenten daarmee instemmen.

Art. 23. In geval van voortijdige ontbinding of bij niet-verlenging van of bij uittreding uit de intercommunale is iedere gemeente of vereniging die de eerder aan de intercommunale toevertrouwde activiteit zal blijven uitoefenen, gehouden, naar schatting van deskundigen, de installaties of inrichtingen over te nemen die op haar grondgebied zijn gelegen en die uitsluitend bestemd zijn voor de verwezenlijking van het maatschappelijk doel wat haar betreft, evenals het personeel van de intercommunale behorend tot de overgenomen activiteit, overeenkomstig tussen de partijen te bepalen nadere regelen. De bezittingen zullen evenwel kosteloos aan de gemeente toekomen in zoverre zij door haar of dank zij subsidies van andere openbare besturen werden gefinancierd. Over de bestemming van de gemeenschappelijk gebruikte installaties en inrichtingen, evenals over de eraan verbonden lasten moeten tussen de partijen een overeenkomst worden gesloten.

De gemeente die uittreedt, is, niettegenstaande iedere andersluidende statutaire bepaling, gerechtigd haar aandeel in de vereniging te ontvangen, zoals het blijkt uit de balans van het maatschappelijk jaar waarin de uittreding zich werkelijk voordoet.

De overname van de activiteit van de intercommunale door een gemeente of een andere vereniging gaat slechts in vanaf het ogenblik dat alle aan de intercommunale verschuldigde bedragen effectief aan deze laatste zijn betaald. Ondertussen wordt de activiteit door haar verdergezet.

## HOOFDSTUK V Diverse bepalingen

Art.24. De boekhouding van de intercommunale wordt gevoerd volgens de wetgeving op de boekhouding van de ondernemingen.

De jaarrekeningen, het verslag van het college van commissarissen en dat van de commissaris-revisor, alsmede een uitvoerig verslag omtrent de activiteiten van de intercommunale worden elk jaar, binnen de bij de statuten vastgestelde termijnen, aan alle leden van de gemeenteraden van de aangesloten gemeenten toegezonden.

Art.25. De intercommunale mag in eigen naam tot onteigeningen ten algemenen nutte overgaan, leningen aangaan, giften aanvaarden en toelagen van openbare overheden ontvangen.

Art. 26. Onverminderd de bestaande wetsbepalingen zijn de intercommunales vrijgesteld van alle belastingen ten gunste van de Staat, evenals van alle belastingen ingevoerd door de provincies, de gemeenten of enig andere publiekrechtelijke persoon.

Art.27. In geval van toepassing van artikel 8, tweede en derde lid, worden de overdrachten van de activa waarvan de intercommunale vereniging of haar vennoten de eigendom hebben, met inbegrip van de overdrachten of terugtrekkingen van aandelen die eruit voortvloeien, verricht onder de volgende voorwaarden:

- a. wat de belasting op de toegevoegde waarde betreft, worden de overdrachten geacht verricht te zijn onder het stelsel van artikel 11 van het Wetboek op de belasting over de toegevoegde waarde;
- b. wat de registratierechten betreft, zijn de onroerende overdrachten van het evenredige recht vrijgesteld;
- c. wat de inkomstenbelasting betreft:
  1. in geval van overdracht van lichamelijke of onlichamelijke activa andere dan grondstoffen, produkten of goederen, worden de afschrijvingen, minderwaarden en meerwaarden die voor de overnemer ter zake van de overgedragen elementen zullen gelden, bepaald alsof deze elementen niet van eigenaar veranderd zijn;
  2. in geval van overdracht van elementen bedoeld in 1° of terugtrekkingen van aandelen, worden de eventueel gerealiseerde meerwaarden vrijgesteld onder de voorwaarden gesteld in artikel 35 van het Wetboek van de inkomstenbelasting.

## HOOFDSTUK VI Overeenkomsten tussen gemeenten

Art.28. De gemeenten kunnen onderling overeenkomsten voor bepaalde tijd sluiten met betrekking tot welbepaalde leveringen en diensten van gemeentelijk belang.

De intercommunales kunnen zulke overeenkomsten sluiten onder elkaar en met de gemeenten. Voor deze overeenkomsten is de goedkeuring van de toezichthoudende overheid verelst.

## HOOFDSTUK VII Slotbepalingen

Art.29. § 1. De verenigingen van gemeenten opgericht krachtens de wetten van 6 augustus 1897, 1 juli 1899, 1 augustus 1907 en 1 maart 1922 moeten hun statuten in overeenstemming brengen met de bepalingen van deze wet binnen twaalf maanden die volgen op de inwerkingtreding van de wet.

§ 2. Op verzoek van een vennoot of van een belanghebbende derde of van de administratieve overheid tot wier bevoegdheid de controle van de intercommunale behoort, kan de rechtbank van eerste aanleg van de plaats waar de zetel van de intercommunale gevestigd is, de ontbinding uitspreken van iedere intercommunale die haar gewijzigde statuten niet binnen een maand na die wijziging ter goedkeuring heeft voorgelegd aan de toezichthoudende overheid.

Art. 30. Opheffingsbepalingen

Art. 31. Inwerkingtreding

Nota bene

Deze wet dient vooral wat betreft het toezicht in combinatie met de Gewestelijke decreten gehanteerd te worden (niet opgenomen RS). Het betreft:

- Decreet van het Vlaamse Gewest, 1-7-1987 betreffende de werkwijze van de controle op en de vaststelling van het ambtsgebied van intercommunales (B.S. 17 juli 1987);
- Decreet van het Waalse Gewest, 20-7-1989 betreffende het toezicht op de gemeenten, de provincies en de intercommunales (M.B. 8-9-1989, M.B. 15-10-1991).

## ZWECKVERBANDSGESETZ\*

## I. Teil. Grundlagen

## § 1

1. Gemeinden und Gemeindeverbände können sich zur gemeinsamen Erfüllung bestimmter Aufgaben, zu deren Durchführung sie berechtigt oder verpflichtet sind, zu Zweckverbänden zusammenschliessen (Freiverbände) oder zu solchen zusammengeschlossen werden (Pflichtverbände).
2. Unzulässig ist die Bildung eines Zweckverbandes, wenn durch Gesetz eine besondere Verbandsform für die gemeinsame Erfüllung der Aufgabe vorgeschrieben oder die gemeinsame oder verbandsmässige Erfüllung der Aufgabe ausgeschlossen ist.
3. Bedarf die Erfüllung der Aufgabe, die dem Zweckverband gestellt wird, einer besonderen Genehmigung, so kann ein Zweckverband nur gebildet werden, wenn feststeht, dass die Genehmigung erteilt wird.

## § 2

1. Das Recht und die Pflicht der an einem Zweckverband beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbände zur Erfüllung der Aufgabe, die dem Zweckverband gestellt wird, gehen auf den Zweckverband über.
2. Bestehende Beteiligungen der Gemeinden und Gemeindeverbände an Unternehmen und Verbänden, die der gleichen oder einer ähnlichen Aufgabe dienen wie der Zweckverband, bleiben unberührt.
3. Hat nach der Verbandssatzung der Zweckverband anzustreben, solche Beteiligungen an Stelle seiner Verbandsmitglieder zu übernehmen, so sind die einzelnen Verbandsglieder zu den entsprechenden Rechtshandlungen verpflichtet.

## § 3

1. Neben einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband können auch andere öffentliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen Verbandsmitglieder eines Zweckverbandes sein, soweit nicht die für sie geltenden besonderen Vorschriften die Beteiligung ausschliessen oder beschränken.
2. Die Rechtsträger von Gutsbezirken und sonstigen gemeindefreien Grundstücken werden für die Beteiligung an einem Zweckverband den Gemeinden gleichbehandelt.
3. Die Beteiligung von natürlichen Personen und von juristischen Personen des bürgerlichen oder Handelsrechts an einem Zweckverband bedarf der Zulassung des Ministers des Innern. Dieses Erfordernis gilt nicht für juristischen Personen des bürgerlichen oder Handelsrechts, deren Kapital sich ausschliesslich in öffentlicher Hand befindet.

## § 4

Die Zweckverbände sind öffentliche Körperschaften. Sie verwalten sich selbst unter eigener Verantwortung. Ihr Wirken muss im Einklang mit den Gesetzen stehen.

## § 5

Die Rechtsverhältnisse der Zweckverbände werden im Rahmen dieses Gesetzes durch eine Verbandsatzung geordnet.

## § 6

1. Soweit nicht das Gesetz und im Rahmen des Gesetzes die Verbandsatzung besondere Vorschriften treffen, finden auf die Zweckverbände die für Gemeinden geltenden Bestimmungen sinngemäss Anwendung.

\* Van 7-6-1939 (Nieders. GVBI Sb. II S. 109) laatstelijk gewijzigd 30-7-1985 (Nieders. GVBI S. 246).



2. Treffen diese Bestimmungen unterschiedliche Regelungen für Städte und sonstige Gemeinden, so sind auf den Zweckverband, dem Städte angehören, die für diese geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden. Beruht die unterschiedliche Regelung auf anderen Massstäben oder Unterschieden (wie Grösse, Einwohnerzahl, Stadtkreise und sonstige Gemeinden), so sind die Verhältnisse des Verbandsgliedes der höheren Ordnung massgebend.
3. Satzungen können Zweckverbände nur im Rahmen besonderer gesetzlicher Ermächtigung zulassen, es sei denn, dass die Verbandsglieder ausschliesslich Gemeinden (*Gutsbezirke*) und Gemeindeverbände sind. Im letzteren Fall steht dem Zweckverband für sein Aufgabengebiet das Satzungsrecht nach Massgabe der *Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (Reichsgesetzbl. I S 49)* zu; der örtliche Geltungsbereich der Satzung kann beschränkt werden.
4. Ein Recht zur Erhebung von Steuern steht den Zweckverbänden nicht zu.

## II. Teil. Bildung von Zweckverbänden

### 1. Abschnitt. Freiverbände

#### § 7

1. Haben sich die Beteiligten, die Verbandsglieder des Zweckverbandes werden sollen, über die Verbandssatzung geeinigt, so haben sie unter Anerkennung der vereinbarten Verbandssatzung der zur Bildung des Zweckverbandes zuständigen Behörde gegenüber zu erklären, dass sie auf dieser Grundlage dem Zweckverband beitreten.
2. Zuständig ist der Landrat, wenn sich der Kreis der Beteiligten auf einen Landkreis beschränkt, ohne dass der Landkreis selbst beteiligt ist. Erstreckt sich der Kreis der Beteiligten darüber, jedoch nicht über den Verwaltungsbezirk einer oberen Aufsichtsbehörde hinaus, so ist die obere Aufsichtsbehörde zuständig. Gehören die Beteiligten zum Verwaltungsbezirk verschiedener oberer Aufsichtsbehörden eines Landes, ... so bestimmt die zuständige oberste Landesbehörde ... die zuständige obere Aufsichtsbehörde; ..... ist ... ein Land ... selbst beteiligt, so bestimmt der Reichsminister des Innern ... im Einvernehmen mit dem Reichsminister der Finanzen die zuständige Behörde.
3. Die Erklärungen der Beteiligten sind schriftlich abzugeben. Sonstige Vorschriften über die Rechtswirksamkeit von Verpflichtungserklärungen der einzelnen Beteiligten bleiben unberührt.
4. Die Erklärungen sind nur aus einem wichtigen Grunde widerruflich. Über das Vorliegen eines wichtigen Grundes entscheidet die nach Absatz 2 zuständige Behörde. Nach Bildung des Zweckverbandes sind die Erklärungen unwiderruflich.

#### § 8

1. Lehnt die zuständige Behörde die Bildung des Zweckverbandes ab, so ist dieser Beschluss den Beteiligten zuzustellen.

#### § 9

1. Erachtet die nach § 7 Abs. 2 zuständige Behörde lediglich Änderungen der Verbandssatzung für erforderlich, so hat sie dies im einzelnen den Beteiligten schriftlich zu eröffnen. Neben der schriftlichen Eröffnung kann eine mündliche Verhandlung anberaumt werden.
2. Erheben die Beteiligten binnen zwei Wochen nach der Zustellung oder in der mündlichen Verhandlung gegen die Änderungen keinen Einspruch, so gilt ihre Zustimmung als erteilt.
3. Über den Einspruch der Beteiligten entscheidet die nach § 7 Abs. 2 zuständige Behörde.
4. Wird dem Einspruch nicht stattgegeben, so können die Beteiligten binnen zwei Wochen nach der Zustellung der Entscheidung die Erklärung ihres Beitritts zum Zweckverband zurücknehmen.

#### § 10

1. Sind die Beteiligten über die Bildung, die Aufgabe und den Kreis der Verbandsglieder des Zweckverbandes, aber nicht über sonst notwendige Bestimmungen der Verbandssatzung einig, so kann mit der Beitrittserklärung der Antrag sämtlicher Beteiligten auf Festsetzung solcher Bestimmungen durch die nach § 7 Abs. 2 zuständige Behörde verbunden werden.
2. Für den Antrag gelten die Vorschriften des § 7 Abs. 3 und 4.

**§ 11**

1. Ist die Verbandssatzung durch Vereinbarung der Beteiligten oder auf dem Wege der §§ 9 oder 10 zustande gekommen, so beschliesst die nach § 7 Abs. 2 zuständige Behörde über die Bildung des Zweckverbandes unter Feststellung der Verbandssatzung.
2. Der Beschluss ist mit der Verbandssatzung im amtlichen Veröffentlichungsblatt der Behörde bekanntzumachen. Die Behörde kann bei der Bekanntmachung des Beschlusses eine vereinfachte Form für die Bekanntmachung der Satzung festlegen.
3. Der Beschluss und die Verbandssatzung werden am Tage nach der öffentlichen Bekanntmachung rechtswirksam, falls nicht im Beschluss ein späterer Zeitpunkt hierfür bestimmt ist.
4. Nach ordnungsmässiger öffentlicher Bekanntmachung ist die Bildung des Zweckverbandes der Nachprüfung der Gerichte und Verwaltungsgerichte entzogen.

**§ 12**

1. Neben der Verbandssatzung können die Beteiligten schriftliche Vereinbarungen über den Ausgleich von Vorteilen und Nachteilen, die sich für sie aus der Bildung des Zweckverbandes ergeben, abschliessen. Vereinbarungen dieser Art sind nur rechtswirksam, wenn sie von der nach § 7 Abs. 2 zuständigen Behörde bestätigt werden.
2. Eine Vereinbarung nach Absatz 1 kann durch den Antrag sämtlicher Beteiligten an die nach § 7 Abs. 2 zuständige Behörde ersetzt werden, die aus der Bildung des Zweckverbandes unter den Beteiligten sich ergebenden Verhältnisse nach Recht und Billigkeit durch Beschluss zu regeln.
3. Der nicht mehr anfechtbare Beschluss begründet Rechte und Pflichten der Beteiligten und bewirkt den Übergang von Verbindlichkeiten.

**§ 13**

1. Gemeinden und Gemeindeverbände können an Stelle der Bildung eines Zweckverbandes zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe vereinbaren, dass einer der Beteiligten gegen angemessene Entschädigung seitens der übrigen die gemeinsame Aufgabe erfüllt oder den übrigen Beteiligten die Mitbenutzung einer von ihm betriebenen Einrichtung einräumt.
2. Die Vereinbarung ist schriftlich und unter Aufnahme des Hinweises, dass sie an Stelle der Bildung eines Zweckverbandes erfolgt, abzuschliessen; sonstige Vorschriften über die Rechtswirksamkeit der Verpflichtungserklärung der einzelnen Beteiligten bleiben unberührt. Die Vereinbarung bedarf der Genehmigung der nach § 7 Abs. 2 zuständigen Behörde.
3. Wird vereinbart, dass eine Körperschaft eine den beteiligten gesetzlich obliegende Aufgabe erfüllt, so werden die übrigen Körperschaften durch die Vereinbarung von der gesetzlichen Pflicht befreit.

**§ 14**

1. Mit einer Vereinbarung nach § 13 kann die Bestimmung verbunden werden, dass die zur Erfüllung der gemeinsamen Aufgabe oder zur Gestattung der Mitbenutzung ihrer Einrichtung verpflichtete Körperschaft befugt sein soll, die öffentliche Benutzung der Einrichtung durch eine für das gesamte Gebiet der Beteiligten geltende Satzung zu regeln.
2. Die Körperschaft kann im Geltungsbereich der Stazung alle zur Durchführung erforderlichen Massnahmen wie im eigenen Gebiete treffen. Das Recht zur Erhebung von Steuern ist hiervon ausgenommen.

**2. Abschnitt. Pflichtverbände****§ 15**

1. Ist die Bildung eines Zweckverbandes zur Durchführung von Auftragsangelegenheiten oder von Pflichtaufgaben, deren Erfüllung den öffentlichen Körperschaften durch Gesetz ausdrücklich auferlegt worden ist, aus Gründen des öffentlichen Wohles dringend geboten, so kann die nach § 7 Abs. 2 zuständige Behörde den beteiligten Körperschaften eine allgemeine Frist für eine Einigung zur Bildung eines Freiverbandes setzen. Handelt es sich um die Erfüllung anderer Aufgaben, so ist zu dem Vorgehen die Zustimmung der nächsthöheren Aufsichtsbehörde erforderlich.

2. Nach fruchtlosem Ablauf der von der zuständigen Behörde gesetzten Frist kann diese Behörde über die Ergänzung der mangelnden Zustimmung von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Bildung und Aufgabenstellung des Zweckverbandes sowie zum Kreis der Beteiligten Beschluss fassen. Der Beschlussfassung hat eine mündliche Verhandlung mit den Beteiligten vorauszugehen.
- 3.
4. Die mangelnde Zustimmung anderer beteiligter Körperschaften, Anstalten und Stiftungen kann nur durch die Erklärung ihrer obersten Aufsichtsbehörde ersetzt werden. Die Zustimmung des Reichs wird durch den Reichsminister der Finanzen, die Zustimmung eines Landes durch den *Reichsminister des Innern* im Einvernehmen mit dem *Reichsminister der Finanzen* erklärt.

#### § 16

Die Verbandssatzung kann von den Beteiligten nach dem Beschluss gemäss § 15 binnen einer von der zuständigen Behörde gesetzten angemessenen Frist vereinbart werden. Hierfür gelten die Vorschriften der §§ 7, 9 und 10 entsprechend. Die Zurücknahme der Beitrittserklärung nach § 7 Abs. 4 ist ausgeschlossen.

#### § 17

1. Kommt innerhalb der gesetzten Frist die Verbandssatzung weder durch eine Einigung der Beteiligten noch auf dem Wege der §§ 9 oder 10 zustande, so setzt die nach § 7 Abs. 2 zuständige Behörde die Verbandssatzung durch Beschluss fest.
2. Bei Beteiligung ... eines Landes ist vorher die Zustimmung des *Reichsministers des Innern* und des *Reichsministers der Finanzen* einzuholen.

#### § 18

Für die Bildung des Zweckverbandes gilt § 11.

#### § 19

1. An Stelle der Bildung eines Zweckverbandes kann die nach § 7 Abs. 2 zuständige Behörde den Gemeinden und Gemeindeverbänden den Abschluss einer Vereinbarung gemäss §§ 13 und 14 aufgeben.
2. Einigen sich die Beteiligten innerhalb einer von der Behörde zu bestimmenden angemessenen Frist nicht, so kann die Behörde über die Regelung Beschluss fassen. Im übrigen gelten die Vorschriften der §§ 13 und 14 entsprechend.

#### § 20

Wird die Verbandssatzung nach § 17 oder die Vereinbarung nach § 19 von der Behörde festgesetzt, so kann die Behörde auch die aus der Bildung des Zweckverbandes oder dem Abschluss der Vereinbarung unter den Beteiligten sich ergebenden Verhältnisse, falls sich die Beteiligten nicht selbst hierüber binnen einer von der Behörde gesetzten angemessenen Frist nach § 12 einigen, durch Beschluss nach Recht und Billigkeit näher ordnen.

### III. Teil.

#### Änderung und Auflösung von Zweckverbänden

#### § 21

1. Die Verbandssatzung kann Vorschriften über die Voraussetzungen und das Verfahren für das Ausscheiden und den Abschluss von Verbandsgliedern, für freiwilligen Beitritt neuer Verbandsglieder, für die Auflösung des Zweckverbandes sowie für sonstige Änderungen der Verbandssatzungen vorsehen.  
Anderfalls finden die Vorschriften über die Bildung von Zweckverbänden sinngemäss Anwendung auf die Änderung und Auflösung von Zweckverbänden.
2. Soweit die Verbandssatzung besondere Vorschriften nicht enthält, ist bei Freiverbänden die Zustimmung sämtlicher Verbandsglieder Voraussetzung für jede Änderung der Verbandssatzung.

3. Hält die nach § 7 Abs. 2 zuständige Behörde die Auflösung eines Zweckverbandes aus Gründen des öffentlichen Wohles für dringend geboten, so können die Vorschriften des § 15 auf die Auflösung sowohl eines Freiverbandes wie eines Pflichtverbandes angewendet werden.

## § 22

1. Änderungen des Kreises der Verbandsglieder, die als Folge einer Änderung in der Verwaltungsgliederung (wie Eingliederung eines Verbandsgliedes in eine andere Körperschaft, Zusammenschluss eines Verbandsgliedes mit einer anderen Körperschaft, Auflösung eines Verbandsgliedes) oder eines sonstigen Wegfalls eines Verbandsgliedes eintreten, sind der zur Bildung des Zweckverbandes zuständigen Behörde anzuzeigen.
2. Die Körperschaft, in die das Verbandsglied eingegliedert oder mit der es zusammengeschlossen wird, tritt in die Rechtsstellung des weggefallenen Verbandsgliedes ein. Beantragt der Zweckverband gegen den Willen dieser Körperschaft oder die Körperschaft gegen den Willen des Zweckverbandes ihren Austritt oder die Auflösung des Zweckverbandes, so beschliesst hierüber die zur Bildung des Zweckverbandes zuständige Behörde.
3. Die Regelung der aus der Veränderung sich ergebenden Verhältnisse des Zweckverbandes sowie zwischen dem Zweckverband und seinen Verbandsgliedern einerseits und dem ausscheidenden Verbandsglied andererseits steht der zur Bildung des Zweckverbandes zuständige Behörde zu. § 12 Abs. 3 gilt entsprechend.
4. Die Behörde hat die Änderung der Verbandssatzung öffentlich bekanntzugeben.

## § 23

Die Vorschriften der §§ 21 und 22 gelten entsprechend für die Vereinbarung nach §§ 13, 14 und 19.

# IV. Teil. Die Verbandssatzung

## § 24

1. Die Verbandssatzung muss bestimmen
  - a. die Verbandsglieder,
  - b. die Aufgaben,
  - c. den Namen und Sitz,
  - d. die Verfassung (Verwaltung und Vertretung),
  - e. die Deckung des Aufwands, insbesondere den Massstab, nach dem die Verbandsglieder zur Deckung des Bedarfs beizutragen haben,
  - f. die Art der öffentlichen Bekanntmachungen,
  - g. die Abwicklung im Falle der Auflösung des Zweckverbandes.
2. Im übrigen kann die Verbandssatzung die Rechtsverhältnisse des Zweckverbandes regeln, soweit das Gesetz keine Vorschriften enthält oder die Regelung in der Verbandssatzung ausdrücklich zulässt.

## § 25

1. Die Verfassung (Verwaltung und Vertretung) von Zweckverbänden, die überwiegend hoheitlichen Aufgaben dienen, soll den Vorschriften über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden angeglichen werden.
2. Wird die Verwaltung und Vertretung des Zweckverbandes einem Leiter in voller und ausschliesslicher Verantwortung anvertraut, so sind dem Leiter aus dem Kreise der Verbandsglieder Beiräte in der Weise zur Seite zu stellen, dass jedes Verbandsglied dabei vertreten ist. Ist die Zahl der Verbandsglieder höher als zehn, so kann die Vertretung auch Gruppenweise geordnet werden.
3. Die Berufung und Abfertigung der satzungsmässigen Amtsträger des Zweckverbandes (des Leiters und seine Beiräte sowie deren Stellvertreter) ist in der Verbandssatzung zu regeln. Sie kann der Aufsichtsbehörde des Zweckverbandes, auch unter Einschränkungen, übertragen werden.
4. Die Verbandssatzung kann der Aufsichtsbehörde des Zweckverbandes Mitwirkungs- und Entscheidungsbefugnisse zu Wahrung der Belange der einzelnen und von Gruppen der Verbandsglieder einräumen. Wird die Verwaltung und Vertretung des Zweckverbandes einem Leiter in voller oder

ausschliesslicher Verantwortung übertragen, so muss die Verbandssatzung solche Vorschriften vorsehen; zum mindestens muss Verbandsmitgliedern, die allein oder zusammen mindestens ein Drittel der Verbandslasten zu tragen haben, das Recht eingeräumt werden, gegen Anordnungen und Massnahmen des Leiters des Zweckverbandes die Entscheidung der Aufsichtsbehörde mit der Wirkung anzurufen, dass diese die Anordnungen und Massnahmen des Leiters bis zur Entscheidung aussetzen kann.

#### § 26

1. Die Verbandssatzung von Zweckverbänden, die überwiegend wirtschaftlichen Aufgaben dienen, soll die Verfassung und Verwaltung grundsätzlich den handelsrechtlichen Gesellschaftsrecht so anpassen, dass bei aller Wahrung der gemeinschaftlichen Bindungen sowohl die Beweglichkeit der Wirtschaftsführung des Zweckverbandes als auch die berechtigten Belange der einzelnen Verbandsglieder sowie von Gruppen von Verbandsgliedern nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Beteiligung gesichert werden.
2. Betreibt der Zweckverband ein wirtschaftliches Unternehmen, so kann die Verbandssatzung vorsehen, dass der Zweckverband eine Betriebssatzung nach § 74 der Deutschen Gemeindeordnung erlässt.

#### § 27

1. Die satzungsmässigen Amtsträger des Zweckverbandes sollen grundsätzlich ehrenamtlich tätig sein. Leiter des Zweckverbandes soll in der Regel der Leiter einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes, seinen Stellvertreter und den Kassenverwalter kann die Verbandssatzung eine angemessene Aufwandsentschädigung festsetzen. Für den Ersatz der Auslagen und des entgangenen Arbeitsverdienstes der übrigen ehrenamtlich tätigen Amtsträger kann die Verbandssatzung Durchschnittssätze bestimmen. Die Ansprüche auf diese Bezüge sind nicht übertragbar.
2. Die Verbandssatzung kann vorsehen, dass Stellen der Verbandsverwaltung mit hauptamtlichen Beamten oder Angestellten besetzt werden.
3. Enthält die Verbandssatzung eine Vorschrift im Sinne des Absatzes 2, so muss sie auch Vorschriften über die Übernahme der Beamten oder Angestellten durch Verbandsmitglieder oder über sonstige Abwicklung der Dienst- und Versorgungsverhältnisse im Falle der Auflösung des Zweckverbandes oder der Änderung seiner Aufgaben treffen.

#### § 28

1. Die Verbandssatzung kann vorsehen, dass der Zweckverband über die Benutzung seiner öffentlichen Einrichtungen sowie über die Erhebung von Gebühren und Beiträgen Satzungen erlassen kann.
2. Auf diese Satzungen finden die für die Gemeinden geltenden Vorschriften über Satzungen, über den Anschluss- und Benutzungszwang, über das Recht der Einwohner, Grundbesitzer und Gewerbetreibenden zur Benutzung öffentlicher Einrichtungen der Gemeinde, über Erhebung von Gebühren und Beiträgen, über das Verwaltungszwangverfahren sowie über die Entscheidung von Streitigkeiten entsprechende Anwendung.

#### § 29

1. Die Verbandssatzung hat die Deckung des Aufgabenbedarfs in der Weise zu regeln, dass die Verbandsglieder zu jährlich festzusetzenden Umlagen herangezogen werden, soweit die sonstigen Einnahmen des Zweckverbandes zur Bestreitung der Verbandsausgaben (einschliesslich der vorgeschriebenen Rücklagen) nicht ausreichen. Der Fehlbedarf ist grundsätzlich auf die Verbandsglieder nach Massgabe des Nutzens, den die einzelnen Verbandsglieder aus der Erfüllung der Aufgabe des Zweckverbandes haben, umzulegen; hierüber hat die Verbandssatzung nähere Bestimmungen zu treffen. Aus besonderen Gründen kann an Stelle des anteiligen Nutzens ein anderer Massstab (Grösse, Steuerkraft und ähnliches) zugrunde gelegt werden. Die Verbandssatzung kann die Umlagenpflicht einzelner Verbandsglieder auf einem Höchstbetrag beschränken oder ganz ausschliessen.

2. Die erstmalige Festsetzung des Umlagenbedarfs und seine Erhöhung bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde des Zweckverbandes. Ist ein Land beteiligt, so ist die Zustimmung des *Reichsministers der Finanzen* oder der von ihm benannten Stelle erforderlich.
3. Die Verbandsglieder können gegen die Heranziehung zur Verbandsumlage Beschwerde zur Aufsichtsbehörde erheben. Die *Beschwerde* kann sich nicht gegen den in der Verbandssatzung festgelegten Schlüssel richten.

### § 30

1. Die Verbandssatzung von Zweckverbänden, die überwiegend wirtschaftlichen Aufgaben dienen, soll vorsehen, dass der Zweckverband hinreichend mit Eigenvermögen ausgestattet wird.
2. Solche Zweckverbände sind grundsätzlich so zu verwalten, dass unter Wahrung der gemeinwirtschaftlichen Grundsätze bei Erfüllung der Aufgaben durch die Einnahmen mindestens die gesamten durch die Unternehmung erwachsenden Auslagen einschliesslich der Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals und angemessene Rücklagen aufgebracht werden.

## V. Teil. Aufsicht

### § 31

1. Der Zweckverband steht unter staatlicher Aufsicht.
2. Die Aufsicht hat den Zweckverband in seinen Rechten zu schützen und die Erfüllung seiner Pflichten zu sichern.
3. Die Aufsicht über den Zweckverband führt die nach §7 Abs. 2 zuständige Behörde (*Landrat*, obere Aufsichtsbehörde, *Reichsminister des Innern*).
4. Die Zuständigkeit der Fachaufsichtsbehörden bleibt unberührt.

## VI. Teil. Entscheidung von Streitigkeiten

### § 32

1. Streitigkeiten zwischen dem Zweckverband und seinen Verbandsgliedern sowie der Verbandsglieder untereinander über Rechte und Verbindlichkeiten aus dem Verbandsverhältnis, insbesondere über das Recht zur Benutzung der Verbandseinrichtungen und über die Pflicht zur Tragung der Verbandslasten, entscheidet die Aufsichtsbehörde des Zweckverbandes, soweit nicht in diesem Gesetz ein anderes Verfahren oder in der Verbandssatzung ein Schiedsverfahren vorgesehen ist.
- 2.

### § 33

Die Vorschriften des § 32 gelten entsprechend für Streitigkeiten über Rechte und Verbindlichkeiten der Beteiligten aus Vereinbarungen und Beschlüssen gemäss den § 12 bis 14 sowie 19 und 20.

## VII. Teil. Schlußvorschriften

### § 34

1. Die Vorschriften von *Reichs-* und Landesgesetzen über sondergesetzliche Verbände der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Erfüllung bestimmter Aufgaben bleiben unberührt.
2. Die *obersten Landesbehörden* können.. für die Sonderverbände Munstersatzungen vorschreiben.

### § 35

1. Auf bestehende Zweckverbände, die nach den allgemeinen Vorschriften über die Bildung und Verwaltung von Zweckverbänden gegründet sind, findet dieses Gesetz erst nach Neufeststellung ihrer Verbandssatzung Anwendung. Die Verbandssatzungen dieser Zweckverbände bleiben in Geltung bis sie vorschriftsmässig geändert sind.
- 2.

3. Über die neue Verbandssatzung beschließt die Behörde, die nach den Vorschriften dieses Gesetzes des Zweckverbandes zuständig wäre. Dabei ist die neue Aufsichtsbehörde zu bestimmen. Der Beschluss ist mit der Verbandssatzung in dem amtlichen Veröffentlichungsblatt der Behörde öffentlich bekanntzumachen.

§ 36 (*außer Kraft*)

§ 37

Das Gesetz tritt *am 1. Juli 1939* in Kraft.

## GESETZ ÜBER KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSARBEIT\*

## ERSTER TEIL

## Formen kommunaler Gemeinschaftsarbeit

## § 1

1. Gemeinden und Gemeindeverbände können Aufgaben zu deren Erfüllung sie berechtigt oder verpflichtet sind nach den Vorschriften dieses Gesetzes gemeinsam wahrnehmen. Dies gilt nicht, wenn durch Gesetz eine besondere Rechtsform für die Zusammenarbeit vorgeschrieben oder die gemeinsame Wahrnehmung einer Aufgabe ausgeschlossen ist.
2. Zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben können Arbeitsgemeinschaften begründet, Zweckverbände gebildet und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen geschlossen werden.
3. Die Befugnis, zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben die Gestaltungsmöglichkeiten des Privatrechts zu benutzen, bleibt unberührt.

## ZWEITER TEIL

## Die kommunale Arbeitsgemeinschaft

## § 2

## Zweck

1. Gemeinden und Gemeindeverbände können sich zu kommunalen Arbeitsgemeinschaften zusammenschließen. In diese Arbeitsgemeinschaften können auch sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts aufgenommen werden.
2. Nach der getroffenen Vereinbarung beraten die Arbeitsgemeinschaften Angelegenheiten, die ihre Mitglieder gemeinsam berühren; sie stimmen Planungen der einzelnen Mitglieder für diese Angelegenheiten und die Tätigkeit von Einrichtungen ihrer Mitglieder aufeinander ab; sie leiten Gemeinschaftslösungen ein, um eine möglichst wirtschaftliche und zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben in einem größeren nachbarlichen Gebiet sicherzustellen.

## § 3

## Geschäftsführung

1. Die Arbeitsgemeinschaften geben den Mitgliedern Anregungen; sie fassen keine die Mitglieder bindenden Beschlüsse. Die Zuständigkeit der Organe der einzelnen Mitglieder bleibt unberührt.
2. Die Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaften ist durch die Beteiligten zu regeln. In der Regelung sind die Aufgabengebiete näher zu bestimmen, auf denen eine Arbeitsgemeinschaft sich betätigen will; ferner sind in ihr die näheren Bestimmungen über die Durchführung der Arbeitsgemeinschaft zu treffen.

## DRITTER TEIL

## Der Zweckverband

## Abschnitt I

## Grundlagen

## § 4

## Wesen, Arten, Mitglieder

1. Gemeinden und Gemeindeverbände können sich zu Zweckverbänden zusammenschließen, um einzelne Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam zu

\* In de tekst van 1-10-1979, GVNW S. 261, laatstelijk gewijzigd 26-6-1984, GVNW S. 362.



erfüllen (Freiverband): für Pflichtaufgaben können sie auch zusammengeschlossen werden (Pflichtverband).

2. Neben einer der in Absatz 1 genannten Körperschaften können auch der Bund, die Länder der Bundesrepublik und andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Mitglieder eines Zweckverbandes sein, soweit nicht die für sie geltenden besonderen Vorschriften die Beteiligung ausschließen oder beschränken. Ebenso können natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts Mitglieder eines Zweckverbandes sein, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohles nicht entgegenstehen.
3. Die Mitgliedschaft einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes außerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen oder einer sonstigen nicht der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts in einem Zweckverband, der im Lande Nordrhein-Westfalen seinen Sitz hat, bedarf der Genehmigung des Innenministers. Das gleiche gilt für die Mitgliedschaft einer Gemeinde, eines Gemeindeverbandes oder einer sonstigen der Aufsicht des Landes Nordrhein-Westfalen unterstehenden Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts in einem Zweckverband außerhalb des Landes.

## § 5

### Rechtsform

1. Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung.
2. Der Zweckverband ist ein Gemeindeverband; Vorschriften, die bestimmen, daß sie für die Gemeindeverbände gelten, finden auf den Zweckverband Anwendung, soweit sich aus ihnen oder aus diesem Gesetz nichts anderes ergibt.

## § 6

### Übergang der Aufgaben

1. Das Recht und die Pflicht der an einem Zweckverband beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbände zur Erfüllung der Aufgaben, die dem Zweckverband gestellt sind, gehen auf den Zweckverband über.
2. Bestehende Beteiligungen der Gemeinden und Gemeindeverbände an Unternehmen und Verbände, die der gleichen oder einer ähnlichen Aufgabe dienen wie der Zweckverband, bleiben unberührt. Hat der Zweckverband nach der Verbandssatzung anzustreben, solche Beteiligungen an Stelle seiner Verbandsmitglieder zu übernehmen, so sind die einzelnen Verbandsmitglieder zu den entsprechenden Rechtsgeschäften und Verwaltungsmaßnahmen verpflichtet.

## § 7

### Verbandssatzung

Die Rechtsverhältnisse des Zweckverbandes werden im Rahmen dieses Gesetzes durch eine Verbandssatzung geregelt.

## § 8

### Anwendung der für Gemeinden Kreise oder Landschaftsverbände geltenden Bestimmungen

1. Soweit nicht das Gesetz oder die Verbandssatzung besondere Vorschriften treffen, finden auf den Zweckverband die Vorschriften der Gemeindeordnung sinngemäß Anwendung.
2. Treffen diese Vorschriften unterschiedliche Regelungen für einzelne Gruppen von Gemeinden, so bestimmt die Verbandssatzung, welche dieser Regelungen Anwendung finden soll. Gehören dem Zweckverband als kommunale Körperschaften neben Gemeinden auch Kreise an, so kann die Verbandssatzung bestimmen, daß anstelle der Gemeindeordnung die Kreisordnung Anwendung finden soll.

3. Gehören einem Zweckverband als kommunale Körperschaften nur Kreise oder nur Kreise und Landschaftsverbände an, so finden die Vorschriften der Kreisordnung, gehören ihm als kommunale Körperschaften nur Landschaftsverbände an, so finden die Vorschriften der Landschaftsverbandesordnungsinngemäß Anwendung.
4. Das Recht Satzungen zu erlassen, steht dem Zweckverband nach Maßgabe der für Gemeinden geltenden Vorschriften, im Falle der Absätze 2 und 3 nach Maßgabe der dort genannten Vorschriften für sein Aufgabengebiet zu.

## Abschnitt II

### Bildung des Zweckverbandes

#### § 9

#### Inhalt der Verbandssatzung

1. Zur Bildung des Zweckverbandes (Freiverband) vereinbaren die Beteiligten die Verbandssatzung. Führen kreisangehörige Gemeinden die Verhandlungen mit Körperschaften des öffentlichen Rechts außerhalb des Kreises, um mit ihnen einen Zweckverband zu bilden, so haben sie den Kreis rechtzeitig zu unterrichten.
2. Die Verbandssatzung muß die Verbandsmitglieder, die Aufgaben, den Namen und Sitz des Verbandes, die Form der öffentlichen Bekanntmachungen sowie den Maßstab bestimmen, nach dem die Verbandsmitglieder zur Deckung des Finanzbedarfs beizutragen haben; sie muß ferner die Angelegenheiten regeln, deren Regelung durch die Verbandssatzung das Gesetz ausdrücklich vorschreibt. Darüber hinaus kann die Verbandssatzung Bestimmungen enthalten über
  1. die Verfassung und Verwaltung,
  2. die Abwicklung im Falle der Auflösung des Zweckverbandes,
  3. sonstige Rechtsverhältnisse des Zweckverbandes,

soweit das Gesetz keine Vorschriften enthält oder die Regelung in der Verbandssatzung ausdrücklich zuläßt.

#### § 10

#### Genehmigung

1. Die Verbandssatzung bedarf der Genehmigung der in § 29 Abs. 1 bestimmten Aufsichtsbehörde. Will die Aufsichtsbehörde die Genehmigung versagen oder nur nach Änderung der Verbandsatzung erteilen, so hat sie dies vorher mit den Beteiligten in einer mündlichen Verhandlung zu erörtern. Ist der Oberkreisdirektor für die Entscheidung zuständig, so bedarf er der Zustimmung des Kreisausschusses, wenn er die Genehmigung versagen oder nur nach Änderung der Verbandssatzung erteilen will; § 48 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 der Kreisordnung gilt entsprechend.
2. Ist für die Übernahme der Aufgaben, für die der Zweckverband gebildet werden soll, eine besondere Genehmigung erforderlich, so kann die Verbandssatzung nicht genehmigt werden, wenn zu erwarten ist, daß die besondere Genehmigung versagt wird.

#### § 11

#### Entstehung des Zweckverbandes

1. Die Aufsichtsbehörde hat die Verbandssatzung und ihre Genehmigung in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt bekanntzumachen. Die Gemeinden und Kreise haben in der für ihre Bekanntmachungen vorgeschriebenen Form auf die Veröffentlichung hinzuweisen.
2. Der Zweckverband entsteht am Tage nach der öffentlichen Bekanntmachung der Verbandssatzung und der Genehmigung im Veröffentlichungsblatt der Aufsichtsbehörde, soweit nicht hierfür in der Verbandssatzung ein späterer Zeitpunkt bestimmt ist.

## § 12

### Ausgleich

Neben der Verbandssatzung können die Beteiligten schriftliche Vereinbarungen über den Ausgleich von Vorteilen und Nachteilen abschließen, die sich für sie aus der Bildung des Zweckverbandes ergeben. Auf Antrag sämtlicher Beteiligten kann die Aufsichtsbehörde diesen Ausgleich regeln.

## § 13

### Pflichtverband

1. Ist die Bildung eines Zweckverbandes zur Durchführung von Pflichtaufgaben, die den Gemeinden oder Gemeindeverbände durch gesetzliche Vorschrift auferlegt sind, aus Gründen des öffentlichen Wohles dringend geboten, so kann die Aufsichtsbehörde den Beteiligten eine angemessene Frist zur Bildung des Zweckverbandes als Freiverband setzen.
2. Kommt innerhalb der Frist ein Freiverband nicht zustande, so kann die Aufsichtsbehörde die Verbandssatzung erlassen und die Bildung des Zweckverbandes als Pflichtverband verfügen. Sollen kreisangehörige Gemeinden oder Gemeindeverbände außerhalb des Kreises zu einem Zweckverband zusammengeschlossen werden, um gemeinsame Bauleitpläne aufzustellen oder durchzuführen, so gilt § 4 des Bundesbaugesetzes. Vor der Entscheidung muß den Beteiligten Gelegenheit gegeben werden, ihre Auffassung in mündlicher Verhandlung darzulegen.
3. Ist der Oberkreisdirektor für die Entscheidung zuständig, so bedarf diese der Zustimmung des Kreisausschusses; § 48 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 der Kreisordnung ist entsprechend anzuwenden. Ist der Regierungspräsident oder der Innenminister zuständig, so ist in den Fällen, in denen eine kreisangehörige Gemeinde beteiligt ist, der Kreisausschuß vor der Entscheidung zu hören; dasselbe gilt, wenn die Landesregierung für die Entscheidung zuständig ist. Im übrigen gilt § 11 entsprechend.
4. Hält die Aufsichtsbehörde einen Ausgleich aus Billigkeitsgründen für erforderlich, so kann sie diesen selbst treffen, falls die Beteiligten dies beantragen oder sich nicht innerhalb einer von der Aufsichtsbehörde gesetzten angemessenen Frist einigen.

## Abschnitt III

### Verfassung und Verwaltung des Zweckverbandes

## § 14

### Organe

Organe des Zweckverbandes sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsteher.

## § 15

### Verbandsversammlung

1. Die Verbandsversammlung besteht aus den Vertretern der Verbandsmitglieder. Jedes Verbandsmitglied entsendet wenigstens einen Vertreter in die Verbandsversammlung. Sind natürliche Personen oder juristische Personen (§ 4 Abs. 2) Verbandsmitglieder, so dürfen ihre Stimmen insgesamt die Hälfte der in der Verbandssatzung festgelegten Stimmenzahl nicht erreichen. Die Aufsichtsbehörde kann Ausnahmen zulassen.
2. Soweit Gemeinden oder Gemeindeverbände Verbandsmitglieder sind, werden die Vertreter durch die Vertretungskörperschaft für deren Wahlzeit aus ihrer Mitte oder aus den Dienstkräften des Verbandsmitgliedes gewählt; sind mehrere Vertreter zu wählen, so gelten dafür die Grundsätze der Verhältniswahl. Die Vertreter anderer Verbandsmitglieder werden für dieselbe Zeit in die Verbandsversammlung entsandt. Die Vertreter üben ihr Amt nach Ablauf der Zeit, für die sie bestellt sind, bis zum Amtsantritt der neubestellten Vertreter weiter aus. Die Mitgliedschaft in der Verbandsversammlung erlischt, wenn die Voraussetzungen der Wahl oder Entsendung des Mitgliedes wegfallen.
3. Für jedes Mitglied der Verbandsversammlung ist ein Stellvertreter für den Fall der Verhinderung zu bestellen. Scheidet ein im Wege der Verhältniswahl gewähltes Mitglied oder stellvertretendes

Mitglied vor Ablauf der Wahlzeit aus, so bestimmt die Gruppe, die den Ausscheidenden zur Wahl vorgeschlagen hatte, den Nachfolger.

4. Die Verbandsversammlung wählt aus ihrer Mitte den Vertreter einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes zum Vorsitzenden; in gleicher Weise wählt sie einen Stellvertreter des Vorsitzenden.
5. Die Verbandsversammlung tritt wenigstens zweimal im Jahr, und zwar zur Beschlußfassung über die Haushaltssatzung sowie über die Rechnungslegung und die Entlastung des Verbandsvorstehers, im übrigen nach Bedarf zusammen. Zu ihrer erster Sitzung nach der Bildung des Zweckverbandes wird sie durch die Aufsichtsbehörde einberufen, soweit nicht die Verbandssatzung etwas anderes vorschreibt. Die Verbandsversammlung ist nur beschlußfähig, wenn die anwesenden Vertreter von Gemeinden und Gemeindeverbände wenigstens die Hälfte der Stimmenzahl erreichen; im Falle des Absatzes 1 letzter Satz kann die Aufsichtsbehörde Ausnahmen zulassen. Die Verbandssatzung kann weitere Voraussetzungen der Beschlußfähigkeit bestimmen.
6. Die Zuständigkeiten der Verbandsversammlung regelt die Verbandssatzung, soweit sie sich nicht aus dem Gesetz ergeben.

## § 16

### Verbandsvorsteher

1. Der Verbandsvorsteher wird von der Verbandsversammlung aus dem Kreise der Hauptverwaltungsbeamten der zum Zweckverband gehörenden Gemeinden und Gemeindeverbände gewählt; er darf der Verbandsversammlung nicht angehören. Er wird von seinem Vertreter im Hauptamt vertreten; die Verbandssatzung kann die Vertretung durch einen anderen Beamten eines Verbandsgliedes vorsehen. Hat die Aufsichtsbehörde eine Ausnahme nach § 15 Abs. 1 letzter Satz zugelassen, so kann die Verbandssatzung bestimmen, daß auch natürliche Personen, die Verbandsmitglieder sind, oder Vertreter von verbandsangehörigen juristischen Personen (§ 4 Abs. 2) als Verbandsvorsteher oder Stellvertreter gewählt werden können.
2. Der Verbandsvorsteher führt die laufenden Geschäfte sowie nach Maßgabe der Gesetze, der Verbandssatzung und der Beschlüsse der Verbandsversammlung die übrige Verwaltung des Zweckverbandes und vertritt den Zweckverband gerichtlich und außergerichtlich. Er ist Dienstvorgesetzter der Dienstkräfte des Zweckverbandes. Die Verbandsversammlung ist Dienstvorgesetzten des Verbandsvorstehers.
3. Erklärungen, durch die der Zweckverband verpflichtet werden soll, bedürfen der Schriftform. Sie sind von dem Verbandsvorsteher und von seinem Vertreter oder einem von der Verbandsversammlung zu bestimmenden Beamten, Angestellten oder Mitglied der Verbandsversammlung zu unterzeichnen. Die Verbandssatzung kann allgemein oder für einen bestimmten Kreis von Geschäften bestimmen, daß die Unterschrift der Verbandsvorstehers oder seines Vertreters genügt. Im übrigen gilt § 56 Abs. 2 bis 4 der Gemeindeordnung entsprechend.

## § 17

### Ehrenamtliche und hauptamtliche Tätigkeit

1. Die Mitglieder der Verbandsversammlung und der Verbandsvorsteher sind ehrenamtlich tätig. Sie haben nur Anspruch auf Ersatz ihrer Auslagen und des Verdienstausfalls. Der Verdienstausfall kann nach § 30 Abs. 4 Gemeindeordnung berechnet werden.
2. Der Zweckverband hat das Recht, Beamte zu ernennen. Beamte oder Angestellte dürfen hauptamtlich nur eingestellt werden, wenn das in der Verbandssatzung vorgesehen ist. Die Verbandssatzung muß in diesem Falle auch Vorschriften über die Übernahme der Beamten und Angestellten durch Verbandsmitglieder oder über die sonstige Abwicklung der Dienst- und Versorgungsverhältnisse im Falle der Auflösung des Zweckverbandes oder der Änderung seiner Aufgaben treffen.

## § 18 Wirtschaftsführung

1. Auf die Wirtschaftsführung des Zweckverbandes finden die Vorschriften über die Gemeindegewirtschaft sinngemäß Anwendung mit Ausnahme der Vorschriften über die Auslegung des Entwurfs der Haushaltssatzung, über die Auslegung des Haushaltsplanes und der Jahresrechnung sowie über das Rechnungsprüfungsamt.
2. Die überörtliche Prüfung ist Aufgabe des Gemeindeprüfungsamtes der Behörde, der nach § 29 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 die Aufsicht obliegt. Im Falle des § 29 Abs. 1 Nr. 1 bestimmt der Innenminister durch Rechtsverordnung das Gemeindeprüfungsamt, das die überörtliche Prüfung wahrzunehmen hat.
3. Ist der Hauptzweck eines Zweckverbandes der Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens oder einer Einrichtung, die entsprechend den Vorschriften über die Eigenbetriebe geführt werden kann, so kann die Verbandssatzung bestimmen, daß auch auf die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen des Zweckverbandes selbst die Vorschriften über Wirtschaftsführung und Rechnungswesen der Eigenbetriebe sinngemäß Anwendung finden. An die Stelle der Haushaltssatzung tritt in diesem Falle der Wirtschaftsplan an die Stelle der Rechnung der Jahresabschluß. Sofern dem Werksausschuß nicht nach § 93 Abs. 3 der Gemeindeordnung Beschäftigte des Eigenbetriebs angehören müssen, kann die Verbandssatzung bestimmen, daß die Aufgaben des Werksausschusses von der Verbandsversammlung wahrgenommen werden.

## § 19 Deckung des Finanzbedarfs

1. Der Zweckverband erhebt von den Verbandsmitgliedern eine Umlage, soweit seine sonstigen Einnahmen nicht ausreichen, um seinen Finanzbedarf zu decken. Die Umlagepflicht einzelner Verbandsmitglieder kann durch die Verbandssatzung auf einen Höchstbetrag beschränkt oder ausgeschlossen werden; dies gilt nicht bei Sparkassenzweckverbänden. Die Umlage soll in der Regel nach dem Verhältnis des Nutzens bemessen werden, den die einzelnen Verbandsmitglieder aus der Erfüllung der Aufgaben des Zweckverbandes haben. Ein anderer Maßstab kann zugrunde gelegt werden, wenn dies angemessen ist. Soweit die Umlage nach der Steuerkraft bemessen wird, gelten die Vorschriften über die Kreisumlage, bei Zweckverbänden, denen als kommunale Körperschaften nur Landschaftsverbände angehören, die Vorschriften über die Landschaftsverbandsumlage entsprechend.
2. Die Umlage ist in der Haushaltssatzung, im Falle des § 18 Abs. 3 im Wirtschaftsplan für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen. Die Festsetzung der Umlage bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.
3. Der Zweckverband kann Gebühren und Beiträge in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Kommunalabgabenrechts erheben. Das Recht zur Erhebung von Steuern steht ihm nicht zu.

## Abschnitt IV Änderung der Verbandssatzung und Auflösung des Zweckverbandes § 20 Verfahren

1. Änderungen der Verbandssatzung, insbesondere der Beitritt und das Ausscheiden von Verbandsmitgliedern, sowie die Auflösung des Zweckverbandes bedürfen, falls die Verbandssatzung nichts anderes bestimmt, einer Mehrheit von zwei Dritteln der satzungsmäßigen Stimmenzahl der Verbandsversammlung; die Verbandssatzung kann bestimmen, daß außerdem die Zustimmung einzelner oder aller Verbandsmitglieder erforderlich ist. Beschlüsse zur Änderung der Aufgaben des Zweckverbandes müssen einstimmig gefaßt werden. Ist eine Auseinandersetzung notwendig, so entscheidet darüber, falls sich die Beteiligten nicht einigen, die Aufsichtsbehörde.
2. Bei Freiverbänden bedürfen die Änderung der Verbandsaufgabe, die Aufnahme von Bestimmungen über die hauptberufliche Einstellung von Beamten oder Angestellten und die Auflösung des Zweckverbandes der Genehmigung der Aufsichtsbehörde; sonstige Änderungen der Verbandssatzung sind

der Aufsichtsbehörde anzuzeigen. Bei Pflichtverbänden bedarf jede Änderung der Verbandssatzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

3. Die Aufsichtsbehörde kann einem Pflichtverband gegenüber erklären, daß die Gründe für seine zwangsweise Bildung weggefallen sind. Der Zweckverband besteht in diesem Falle als Freiverband weiter. Innerhalb von sechs Monaten kann jedes Verbandsmitglied seinen Austritt aus dem Zweckverband erklären.
4. Für die Änderung der Verbandssatzung und die Auflösung des Zweckverbandes sind § 10 Abs. 1 Satz 2 und 3, Abs. 2 und § 11 entsprechend anzuwenden. Beim Beitritt oder Ausscheiden eines Verbandsmitgliedes wird die Änderung der Verbandssatzung mit dem Zeitpunkt wirksam, zu dem der Beitritt oder das Ausscheiden erfolgt.
5. Der Zweckverband gilt nach seiner Auflösung als fortbestehende, soweit der Zweck der Abwicklung es erfordert.

#### § 21

#### Wegfall von Verbandsmitgliedern

1. Fallen Gemeinden oder Gemeindeverbände, die Verbandsmitglieder sind, durch Eingliederung in eine andere Körperschaft, durch Zusammenschluß mit einer anderen Körperschaft oder aus einem sonstigen Grunde weg, so tritt die Körperschaft des öffentlichen Rechts, in die das Verbandsmitglied eingegliedert oder zu der es zusammengeschlossen wird, an die Stelle des weggefallenen Verbandsmitgliedes. Entsprechendes gilt, wenn eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband auf mehrere andere Körperschaften aufgeteilt wird oder wenn bei der Auflösung eines Gemeindeverbandes seine Aufgaben auf mehrere andere Körperschaften übergehen.
2. Wenn Gründe des öffentlichen Wohles nicht entgegenstehen, kann der Zweckverband binnen drei Monaten vom Wirksamwerden der Änderung ab das neue Mitglied ausschließen; in gleicher Weise kann dieses sein Ausscheiden aus dem Zweckverband verlangen. Falls das neue Mitglied dem Ausschluß widerspricht oder der Zweckverband seinem Verlangen auf Ausscheiden nicht entspricht, entscheidet auf Antrag eines der Beteiligten die Aufsichtsbehörde. Diese hat auch die aus der Veränderung sich ergebenden Verhältnisse zwischen dem Zweckverband und dem ausscheidenden Mitglied zu regeln.
3. Die Absätze 1 und 2 gelten sinngemäß für andere Verbandsmitglieder.
4. Die durch den Mitgliederwechsel sich ergebende Änderung der Verbandssatzung ist nach den Vorschriften des § 11 Abs. 1 öffentlich bekanntzumachen.

#### Abschnitt V

#### Gesetzlicher Zweckverband

#### § 22

#### Voraussetzungen

1. Einigen sich die Beteiligten über die Bildung eines Freiverbandes nicht, so bedarf es eines Gesetzes, wenn Gemeinden oder Kreise zu einem Zweckverband zusammengeschlossen werden sollen, um einzelne Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt, aber nicht verpflichtet sind, gemeinsam zu erfüllen.
2. Die gemeinsame Aufsichtsbehörde hat die Gründe der beabsichtigten Maßnahme mit den Beteiligten, soweit kreisangehörige Gemeinden beteiligt sind, auch mit dem Kreis in einer mündlicher Verhandlung, zu der wenigstens einen Monat vorher eingeladen werden muß, zu erörtern. Sie hat den beteiligten eine angemessene Frist zur Bildung eines Freiverbandes zu setzen.

**VIERTER TEIL**  
**Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung**  
**§ 23**  
**Inhalt der Vereinbarung**

1. Gemeinden und Gemeindeverbände können vereinbaren, daß einer der Beteiligten einzelne Aufgaben der übrigen Beteiligten in seine Zuständigkeit übernimmt oder sich verpflichtet solche Aufgaben für die übrigen Beteiligten durchzuführen.
2. Übernimmt ein Beteiligter eine Aufgabe der übrigen in seine Zuständigkeit, so gehen das Recht und die Pflicht zur Erfüllung der Aufgabe auf ihn über. Verpflichtet sich einer der Beteiligten eine Aufgabe für die übrigen durchzuführen, so bleiben deren Rechte und Pflichten als Träger der Aufgabe unberührt.
3. In der Vereinbarung kann den übrigen Beteiligten ein Mitwirkungsrecht bei der Erfüllung oder Durchführung der Aufgaben eingeräumt werden; das gilt auch für die Bestellung von Dienstkräften.
4. In der Vereinbarung soll eine angemessene Entschädigung vorgesehen werden, die in der Regel so zu bemessen ist, daß die durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten gedeckt werden.
5. Ist die Geltungsdauer der Vereinbarung nicht befristet oder beträgt die Frist mehr als 20 Jahre, so muß die Vereinbarung bestimmen, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Form sie von einem Beteiligten gekündigt werden kann.

**§ 24**  
**Verfahren**

1. Die Vereinbarung ist schriftlich abzuschließen. Kreisangehörige Gemeinden haben den Kreis rechtzeitig zu unterrichten, wenn sie mit Gemeinden oder Gemeindeverbänden außerhalb des Kreises Verhandlungen führen, um mit ihnen eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zu treffen.
2. Die Vereinbarung bedarf der Genehmigung der in § 29 Abs. 4 bestimmten Aufsichtsbehörde. § 10 Abs. 1 Satz 2 und 3 findet entsprechende Anwendung.
3. Die Aufsichtsbehörde hat die Vereinbarung und ihre Genehmigung in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt bekanntzumachen. Die Beteiligten haben in der für ihre Bekanntmachung vorgeschriebenen Form auf die Veröffentlichung hinzuweisen.
4. Die Vereinbarung wird am Tage nach der Bekanntmachung im Veröffentlichungsblatt der Aufsichtsbehörde wirksam, soweit nicht in ihr ein späterer Zeitpunkt bestimmt ist.

**§ 25**  
**Satzung zur Erfüllung der gemeinsamen Aufgaben**

1. Durch die Vereinbarung kann die zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben verpflichtete Körperschaft ermächtigt werden, die Benutzung einer Einrichtung durch eine für das gesamte Gebiet geltende Satzung zu regeln.
2. Die Körperschaft kann im Geltungsbereich der Satzung alle zur Erfüllung erforderlichen Maßnahmen wie im eigenen Gebiet treffen. Das Recht zur Erhebung von Steuern ist hiervon ausgenommen.

**§ 26**  
**Pflichtregelung**

1. Ist der Abschluß einer Vereinbarung zur Erfüllung oder Durchführung einzelner Pflichtausgaben, die den Gemeinden oder Gemeindeverbänden durch gesetzliche Vorschrift auferlegt sind, aus Gründen des öffentlichen Wohles dringend geboten, so kann die Aufsichtsbehörde den Beteiligten eine angemessene Frist zur Abschluß der Vereinbarung setzen.

2. Nach fruchtlosen Ablauf der Frist kann die Aufsichtsbehörde die erforderliche Regelung treffen. Der Entscheidung der Aufsichtsbehörde muß eine mündliche Verhandlung mit den Beteiligten vorausgehen.
3. § 13 Abs. 3 Satz 1 bis 3 und die §§ 23 bis 25 gelten für die Pflichtregelung entsprechend. Zur Kündigung ist die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich. Die Aufsichtsbehörde kann den Beteiligten gegenüber erklären, daß die Gründe für die zwangsweise Regelung weggefallen sind. Die Pflichtregelung gilt in diesem Falle als Vereinbarung weiter; sie kann von jedem Beteiligten mit einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden.
4. Für die Ausstellung oder Durchführung von Bauleitplänen kann eine Pflichtregelung nicht getroffen werden.

#### § 27

#### Aufgehoben

#### § 28

#### Aufgehoben

### FÜNFTER TEIL

### Aufsicht und Entscheidung über Streitigkeiten

#### § 29

#### Allgemeine Aufsicht

1. Aufsichtsbehörde für die Zweckverbände ist
  - a. der Innenminister oder der von ihm bestimmte Behörde, wenn ein anderes Land, eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband eines anderen Landes oder der Bund beteiligt ist,
  - b. der Regierungspräsident, in dessen Bezirk der Zweckverband seinen Sitz hat, wenn Kreise, kreisfreie Städte, das Land oder Gemeindeverbände, zu deren Mitgliedern Kreise, kreisfreie Städte oder das Land gehören, beteiligt sind,
  - c. in allen übrigen Fällen der Oberkreisdirektor als untere staatliche Verwaltungsbehörde, in dessen Bezirk der Zweckverband seinen Sitz hat.
2. Obere Aufsichtsbehörde ist der Regierungspräsident, wenn der Oberkreisdirektor Aufsichtsbehörde ist, sonst der Innenminister. Oberste Aufsichtsbehörde ist der Innenminister.
3. Im übrigen gelten für die Aufsicht über die Zweckverbände die Vorschriften des VII. Teiles der Gemeindeordnung mit Ausnahme des § 112 entsprechend.
4. Durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen und Pflichtregelungen wird die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde der beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbände, die ordnungsmäßige Durchführung der Aufgaben innerhalb ihres Verwaltungsbezirks zu überwachen, nicht berührt. Für die zum Abschluß und zur Kündigung einer Vereinbarung erforderliche Genehmigung, die Anordnung einer Pflichtregelung und die Genehmigung ihrer Kündigung ist zuständige Aufsichtsbehörde
  1. der Innenminister oder die von ihm bestimmte Behörde, wenn eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband eines anderen Landes beteiligt ist,
  2. der Regierungspräsident,
    - a. wenn Kreise oder Kreisfreie Städte beteiligt sind,
    - b. wenn ein Gemeindeverband beteiligt ist, zu dessen Mitgliedern Kreise oder kreisfreie Städte, der Bund oder das Land gehören;
 zuständig ist der Regierungspräsident, zu dessen Bezirk die Körperschaft gehört oder in dessen Bezirk die Körperschaft ihren Sitz hat, die die Aufgabe für die anderen Beteiligten übernimmt oder durchführt.
  3. in allen übrigen Fällen der Oberkreisdirektor als untere staatliche Verwaltungsbehörde; zuständig ist der Oberkreisdirektor, zu dessen Bezirk die Körperschaft gehört oder in dessen Bezirk die Körperschaft ihren Sitz hat, die die Aufgabe für die anderen Beteiligten übernimmt oder durchführt.



§ 30

**Schlichtung von Streitigkeiten**

Bei Streitigkeiten über Rechte und Verbindlichkeiten der Beteiligten aus öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen sowie bei Streitigkeiten zwischen dem Zweckverband und seinen Verbandsmitgliedern oder der Verbandsmitglieder untereinander über Rechte und Verbindlichkeiten aus dem Verbandsverhältnis ist die Aufsichtsbehörde zur Schlichtung anzurufen, soweit nicht dieses Gesetz etwas anderes bestimmt oder in der Vereinbarung oder der Verbandssatzung ein besonderes Schiedsverfahren vorgesehen ist.

SECHSTER TEIL

**Übergangs- und Schlussvorschriften**

§ 31

**Anwendung auf bestehende Zweckverbände**

1. Auf bestehende Zweckverbände ist dieses Gesetz erst anzuwenden, wenn ihre Verbandssatzung den Vorschriften dieses Gesetzes angepaßt ist. Solange bleiben die Verbandssatzungen dieser Zweckverbände und die ihnen zugrunde liegenden gesetzlichen Vorschriften in Kraft. Für das Verfahren der Satzungsänderung gelten jedoch die Vorschriften dieses Gesetzes.
2. Jeder Zweckverband hat seine Verbandssatzung innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes mit dessen Vorschriften in Einklang zu bringen.
3. Dieses Gesetz gilt auch für Gemeindeforstverbände, soweit nicht Bundesrecht entgegensteht. Für Schulverbände bleiben die §§ 11 und 33 des Schulverwaltungsgesetzes unberührt.

§ 32

**Planungsverbände**

Auf Planungsverbände nach § 4 des Bundesbaugesetzes sind die Vorschriften dieses Gesetzes entsprechend anzuwenden, soweit sich aus dem Bundesbaugesetz nichts anderes ergibt.

§ 33

**Durchführungsbestimmungen**

Der Innenminister erläßt die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Verwaltungsvorschriften.

§ 34

**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 1961 in Kraft.

### SAMENWERKINGSBEPALINGEN EUROPESE MILIEU-RICHTLIJNEN

1. Richtlijn van de Raad van 16-6-1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor produktie van drinkwater in de Lid-Staten.<sup>1</sup>

Artikel 4.1: "De Lidstaten nemen de nodige maatregelen om te bewerkstelligen dat het oppervlaktewater in overeenstemming is met de ingevolge artikel 3 vastgestelde waarden. Daarbij past elke Lid-staat deze richtlijn zonder onderscheid toe op nationale en grensoverschrijdende wateren."

2. Richtlijn van de Raad van 8-12-1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater.<sup>2</sup>

Artikel 4.4: "Voor wat betreft zeewater in de nabijheid van grenzen en grensoverschrijdende wateren die van invloed zijn op de kwaliteit van het zwemwater in een andere Lid-Staat, zullen de consequenties die de gemeenschappelijke kwaliteitsdoelstellingen hebben voor de badzones in onderling overleg door de oeverstaten worden bepaald."

3. Richtlijn van de Raad van 20-2-1978 betreffende de afvalstoffen afkomstig van de titaandioxyde-industrie.<sup>3</sup>

Artikel 8.2: "Indien hierbij meer dan één Lid-Staat betrokken is, worden de maatregelen in gemeenschappelijk overleg genomen."

4. Richtlijn van de Raad van 18-7-1978 betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft ten einde geschikt te zijn voor het leven van vissen.<sup>4</sup>

Artikel 10: "Ingeval zoet water de grens tussen Lid-Staten vormt of overschrijdt en een van de betrokken Staten dit water overweegt aan te wijzen, dienen deze Staten overleg te plegen over de vaststelling van de wateren waarop de richtlijn van toepassing kan zijn, alsmede over de gevolgen die uit de gemeenschappelijke kwaliteitsdoelstellingen voortvloeien en die na onderling overleg door elke betrokken Staat worden vastgesteld. De Commissie kan aan deze beraadslagingen deelnemen."

1. 75/440/EEG, PB nr. L 194 van 25-7-1975, p. 34. Gewijzigd bij Richtlijn van de Raad van 9-10-1979, 79/869/EEG, PB nr. L 271 van 29-10-1979, p. 44; K.J.M. Mortelmans, EG-milieu wetgeving, 1992, p. 65-67.

2. 76/160/EEG, PB nr. L 31 van 5-2-1976, p. 1. Gewijzigd bij het Toetredingsverdrag Griekenland (PB nr. L 291 van 19-11-1979, p. 111) en het Toetredingsverdrag Spanje/Portugal (PB nr. L 302 van 15-11-1985, p. 218); EG-milieu wetgeving, a.w., p. 79-82.

3. 78/176/EEG, PB nr. L 54 van 25-2-1978, p. 19. Gewijzigd bij Richtlijn van de Raad van 3-12-1982, 82/883/EEG, PB nr. L 378 van 31-12-1982, p. 1, gewijzigd bij Richtlijn van de Raad van 24-1-1983, 83/29/EEG, PB nr. L 32 van 3-2-1983, p. 28; EG-milieu wetgeving, a.w., p. 131-142.

4. 78/659/EEG, PB nr. L 122 van 14-8-1978, p. 1. Gewijzigd bij Toetredingsverdrag van Griekenland, a.w., noot 1, p. 112 en Toetredingsverdrag van Spanje/Portugal, a.w. noot 1, p. 219; EG-milieu wetgeving, a.w., p. 149-158.

5. Richtlijn van de Raad van 30-10-1979 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater.<sup>5</sup>

Artikel 10: "Wanneer een Lid-Staat overweegt schelpdierwater aan te wijzen in de onmiddellijke omgeving van de grens met een andere Lid-Staat, plegen deze Staten overleg over de vaststelling van de wateren waarop deze richtlijn van toepassing kan zijn, alsmede van de gevolgen die uit dfe gemeenschappelijke kwaliteitsdoelstellingen voortvloeien en die na onderling overleg door elke betrokken Staat worden vastgesteld. De Commissie kan aan deze beraadslagingen deelnemen."

6. Richtlijn van de Raad van 17-12-1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen.<sup>6</sup>

Artikel 17: "In geval van lozing in grensoverschrijdend grondwater brengt de bevoegde instantie van de Lid-Staat die overweegt een dergelijke lozing toe te staan, vóór de afgifte van een vergunning de andere betrokken Lid-Staten op de hoogte. Op verzoek van die Lid-Staten vindt vóór de afgifte van een vergunning overleg plaats; de Commissie kan hieraan deelnemen."

7. Richtlijn van de Raad van 15-7-1980 betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxyde en zwevende deeltjes.<sup>7</sup>

Artikel 11: "1. Wanneer de Lid-Staten in grensgebieden waarden vaststellen voor de concentraties van zwaveldioxide en zwevende deeltjes in de lucht overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 2, plegen zij vooraf overleg met elkaar. De Commissie kan bij dit overleg aanwezig zijn.

2. Wanneer de in bijlage I opgenomen grenswaarden of de in artikel 4, leden 1 en 2, bedoelde waarden, voor zover over laatst genoemde waarden overleg is gepleegd overeenkomstig lid 1, worden overschreden of dreigen te worden overschreden ten gevolge van een merkbare verontreiniging die een andere Lid-Staat als oorsprong heeft of kan hebben, plegen de betrokken Lid-Staten overleg met elkaar ten einde de situatie te verhelpen. De Commissie kan bij dit overleg aanwezig zijn."

8. Richtlijn van de Raad van 22-3-1982 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van de sector elektrolyse van alkalichloriden.<sup>8</sup>

Artikel 4: "De betrokken Lid-Staten houden toezicht op het aquatisch milieu dat door lozingen van industriële bedrijven is beïnvloed. Ingeval van lozingen die de wateren van meer dan één Lid-Staat beïnvloeden, werken de betrokken Lid-Staten samen om de toezichtsprocedures te harmoniseren."

9. Richtlijn van de Raad van 3-12-1982 betreffende de voorschriften voor het toezicht op en de controle van de milieus die betrokken zijn bij lozingen van de titaandioxyde-industrie.<sup>9</sup>

Artikel 13: "Wanneer overeenkomstig artikel 4 lid 1 van Richtlijn 78/176/EEG voor de verwijdering van afvalstoffen de bevoegde instanties van meer dan één Lid-Staat voorafgaande vergunningen dienen te verlenen, plegen de betrokken Lid-Staten onderling overleg over de inhoud en de uitvoering van het controleprogramma."

5. 79/923/EEG, PB nr. L 281 van 10-11-1979, p. 47; EG-milieuwetgeving, a.w., p. 185-191.

6. 80/68/EEG, PB nr. L 20 van 26-1-1980, p. 43; EG-milieu wetgeving, a.w., p. 191-195.

7. 80/779/EEG, PB nr. L 229 van 30-8-1980. Gewijzigd bij Richtlijn van de Raad van 19-10-1981, 81/857/EEG, PB nr. L 319 van 7-11-1981, p. 18, alsmede bij het Toetredingsverdrag Spanje/Portugal, a.w. noot 1, p. 219. Gewijzigd bij Richtlijn van de Raad van 21-6-1989, 89/427/EEG, PB nr. L 201 van 14-7-1989, p. 53; EG-milieu wetgeving, a.w., p. 207-221.

De EG zijn ook partij bij het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (Besluit van de Raad van 11-6-1981, PB nr. L 171 van 27-6-1981, p. 11). De samenwerking lijkt zich hier met name af te spelen op regeeringsniveau.

8. 82/176/EEG, PB nr. L 81 van 27-3-1982, p. 29; EG-milieu wetgeving, a.w., p. 235-239.

9. 82/883/EEG, PB nr. L 378 van 31-12-1982, p. 1. Gewijzigd bij Toetredingsverdrag Spanje/Portugal, a.w., noot 1, p. 219; EG-milieu wetgeving, a.w., p. 247-256.

10. Richtlijn van de Raad van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten.<sup>10</sup>

Artikel 8: "1. De Lid-Staten zien erop toe dat informatie over veiligheidsmaatregelen en de bij een ongeval te volgen gedragslijn op passende wijze wordt verstrekt aan personen die kunnen worden getroffen door een zwaar ongeval ten gevolge van een industriële activiteit waarvan overeenkomstig artikel 5 kennis is gegeven, zonder dat deze daarom behoeven te verzoeken. De informatie wordt met passende tussenpozen herhaald en bijgewerkt, en ook ter beschikking van het publiek gesteld.

2. De betrokken Lid-Staten verstrekken de andere betrokken Lid-Staten gelijktijdig dezelfde inlichtingen als die welke zij aan hun eigen onderdanen verstrekken, zulks als uitgangspunt voor ieder noodzakelijk overleg in het kader van hun bilaterale betrekkingen."

11. Richtlijn van de Raad van 26-9-1983 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van cadmium.<sup>11</sup>

Artikel 4: "De betrokken Lid-Staten houden toezicht op het aquatisch milieu dat door lozingen van industriële bedrijven wordt beïnvloed. In geval van lozingen die de wateren van meer dan één Lid-Staat beïnvloeden, werken de betrokken Lid-Staten samen om de toezichtprocedures te harmoniseren."

12. Richtlijn van de Raad van 8-3-1984 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van andere sectoren dan de elektrolyse van alkalischloriden.<sup>12</sup>

Artikel 5: "De betrokken Lid-Staten houden toezicht op het aquatisch milieu dat door lozingen van industriële bedrijven wordt beïnvloed. In geval van lozingen die de wateren van meer dan één Lid-Staat beïnvloeden, werken de betrokken Lid-Staten samen om de toezichtprocedures te harmoniseren."

13. Richtlijn van de Raad van 28-6-1984 betreffende de bestrijding van door industriële inrichtingen veroorzaakte luchtverontreiniging.<sup>13</sup>

Artikel 7: "Onder voorbehoud van de bepalingen inzake het handelsgeheim wisselen de Lid-Staten onderling en met de Commissie inlichtingen uit over hun ervaring en kennis met maatregelen ter voorkoming en beperking van luchtverontreiniging, technische apparatuur en methoden, alsmede grenswaarden van luchtkwaliteit en emissie."

Artikel 10: "De Lid-Staten stellen dezelfde gegevens als die zij ten behoeve van hun eigen onderdanen verspreiden ter beschikking van de overige belanghebbende Lid-Staten als grondslag voor overleg in het kader van hun bilaterale betrekkingen."

14. Richtlijn van de Raad van 9-10-1984 betreffende de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de lozing van hexachloorcyclohexaan.<sup>14</sup>

Artikel 4: "De betrokken Lid-Staten houden toezicht op het aquatisch milieu dat door lozingen van industriële bedrijven wordt beïnvloed. In geval van lozingen, die de wateren van meer dan één Lid-Staat beïnvloeden, werken de betrokken Lid-Staten samen om de toezichtprocedures te harmoniseren."

10. 82/501/EEG, PB nr. L 230 van 5-8-1982, p. 1 (rectificatie PB nr. L 289 van 13-10-1982, p. 35. Gewijzigd bij Richtlijn van de Raad van 19-3-1987, 87/216/EEG, PB nr. L 85 van 28-3-1987, p. 36. Gewijzigd bij Richtlijn van de Raad van 24-11-1988, 88/610/EEG, PB nr. L 336 van 7-12-1988, p. 14.

In deze kan ook nog verwezen worden naar de richtlijn van de Raad van 27-11-1989 betreffende de informatie van de bevolking over de bij stralingsgevaar toepasselijke maatregelen ter bescherming van de gezondheid en over de alsdan te volgen gedragslijn, 89/618/Euratom, PB nr. L 357 van 7-12-1989, p. 31.

11. 83/513/EEG, PB nr. L 291 van 24-10-1983, p. 1; EG-milieu wetgeving, a.w., p. 263-268.

12. 84/156/EEG, PB nr. L 74 van 17-3-1984, p. 49; EG-milieu wetgeving, a.w., p. 269-273.

13. 84/360/EEG, PB nr. L 188 van 16-7-1984, p. 20; EG-milieu wetgeving, a.w., p. 281-285.

14. 84/491/EEG, PB nr. L 274 van 17-10-1984, p. 11; EG-milieu wetgeving, a.w., p. 289-294.

15. Richtlijn van de Raad van 7-3-1985 inzake luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxide.<sup>15</sup>

Artikel 11: "1. Wanneer een Lid-Staat voornemens is voor gebieden die in de nabijheid van een grens met een of meer andere Lid-Staten zijn gelegen waarden voor de stikstofdioxide-concentraties in de lucht vast te stellen overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 2, zorgt hij voor voorafgaand overleg met de betrokken Lid-Staten. De Commissie wordt hiervan op de hoogte gesteld en kan aan dit overleg deelnemen.

2. Wanneer de in bijlage I vermelde grenswaarde of de in artikel 4, leden 1 en 2, bedoelde waarden, voor zover over laatst genoemde waarden overeenkomstig lid 1 overleg is gepleegd, worden overschreden of dreigen te worden overschreden tengevolge van een merkbare verontreiniging die een andere Lid-Staat als oorsprong heeft of kan hebben, plegen de betrokken Lid-Staten overleg ten einde verbetering te brengen in de situatie. De Commissie wordt hiervan op de hoogte gesteld en kan aan dit overleg deelnemen."

16. Richtlijn van de Raad van 27-6-1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.<sup>16</sup>

Artikel 7: "Wanneer een Lid-Staat constateert dat een project aanzienlijke effecten kan hebben op het milieu in een andere Lid-Staat, of wanneer een Lid-Staat die aanzienlijke effecten zou kunnen ondervinden hierom verzoekt, doet de Lid-Staat op welks grondgebied het project wordt voorgesteld, de krachtens artikel 5 verzamelde informatie aan de andere Lid-Staat toekomen op hetzelfde moment als hij deze informatie ter beschikking stelt aan zijn eigen onderdanen. Deze informatie dient als grondslag voor het in het kader van de bilaterale betrekkingen van beide Lid-Staten eventueel noodzakelijk overleg op basis van wederkerigheid en op voet van gelijkwaardigheid."

17. Richtlijn van de Raad van 12-6-1986 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage van Richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen.<sup>17</sup>

Artikel 4: "De betrokken Lidstaten houden toezicht op het aquatisch milieu dat wordt beïnvloed door lozingen van industriële bedrijven en andere bronnen van significante lozingen. In geval van lozingen die de wateren van meer dan één Lid-Staat beïnvloeden, werken de betrokken Lid-Staten samen om de toezichtprocedures te harmoniseren."

18. Richtlijn van de Raad van 24-11-1988 inzake beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties.<sup>18</sup>

Artikel 12: "Bij de bouw van stookinstallaties die aanzienlijke gevolgen hebben op het milieu in een andere Lid-Staat, zorgen de Lid-Staten ervoor dat alle passende informatie wordt uitgewisseld en overleg wordt gepleegd overeenkomstig artikel 7 van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27-6-1985 inzake de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten."

15. 85/203/EEG, PB nr. L 87 van 27-3-1985, p. 1. Gewijzigd bij Richtlijn van de Raad van 20-12-1985, 85/580/EEG, PB nr. L 372 van 31-12-1985, p. 36; EG-milieuwetgeving, a.w., p. 303-307.

16. 85/337/EEG, PB nr. L175 van 5-7-1985, p. 40; EG-milieu wetgeving, p. 315-321. Zie ook: sub III.3 het verdrag van Espoo, waarbij de EG als partij is toetreden. Vgl. noot 69.

17. 86/280/EEG, PB nr. L 81 van 4-7-1986, p. 16 (rectificatie PB nr. L 210 van 1-8-1986, p. 108/PB nr. L221 van 7-8-1986). Gewijzigd bij Richtlijn van de Raad van 16-8-1988, 88/347/EEG, PB nr. L 158 van 25-6-1988, p. 35. Gewijzigd bij Richtlijn van de Raad van 27-7-1990, 90/415/EEG, PB nr. L 219 van 14-8-1990, p. 49; EG-milieu wetgeving, a.w., p. 349-352.

18. 88/609/EEG, PB nr. L336 van 7-12-1988, p. 1. Gewijzigd bij Richtlijn van de Raad van 4-12-1990, 90/656/EEG, PB nr. L353 van 17-12-1990, p. 59; EG-milieu wetgeving, p. 475-481.

19. Richtlijn van 7 juni 1990 inzake vrije toegang tot milieu-informatie.<sup>19</sup>

Artikel 3: "Behoudens het bepaalde in dit artikel waarborgen de Lid-Staten dat overheidsinstanties gehouden zijn op verzoek milieu-informatie beschikbaar te stellen aan iedere natuurlijke of rechtspersoon, zonder dat deze een belang hoeft aan te tonen."

20. Richtlijn van de Raad van 21-5-1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater.<sup>20</sup>

Artikel 9: "Indien wateren die onder de jurisdictie van een Lid-Staat vallen nadelig worden beïnvloed door lozingen van stedelijk afvalwater uit een andere Lid-Staat, kan de eerstgenoemde Lid-Staat de andere Lid-Staat en de Commissie van de betrokken feiten in kennis stellen.

De betrokken Lid-Staten organiseren, eventueel samen met de Commissie, het nodige overleg om na te gaan om welke lozingen het gaat en welke maatregelen aan de bron moeten worden genomen om de getroffen wateren te beschermen ten einde de inachtneming van deze richtlijn te waarborgen."

#### Bijlage II, minder kwetsbare gebieden

Een mariene watermassa of marien gebied kan als een minder kwetsbaar gebied worden aangewezen wanneer de lozing van afvalwater geen nadelige invloed heeft op het milieu vanwege de morfologische, hydrologische of specifieke hydraulische omstandigheden in dat gebied.

Bij het aanwijzen van minder kwetsbare gebieden moeten de Lid-Staten rekening houden met het risico dat de geloosde belasting ook terecht kan komen in aangrenzende gebieden, waar zij schadelijk kan zijn voor het milieu. De Lid-Staten moeten de aanwezigheid van kwetsbare gebieden buiten hun nationale rechtsgebied erkennen.

Bij het aanwijzen van minder kwetsbare gebieden moeten de volgende elementen in aanmerking worden genomen:

Open baaien, estuaria en andere kustwateren met een goede wateruitwisseling, die niet gevoelig zijn voor eutrofiëring of zuurstofgebrek of die geen gevaar lopen door de lozing van stedelijk afvalwater eutroof te worden of zuurstofgebrek te vertonen.

19. 90/313/EEG, PB nr. L 158 van 23-6-1990, p. 56; EG-milieu wetgeving, a.w., p. 577-579. Op basis van artikel 12 doen de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk 31-12-1992 aan deze richtlijn te voldoen.

20. 91/271/EEG, PB nr. L 135 van 30-5-1991, p. 40; EG-milieu wetgeving, a.w., p. 617-625. Conform artikel 19 doen de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 30-6-1993 aan deze richtlijn te voldoen.



## Bijlage 6

### OVEREENKOMSTEN OP BASIS VAN ARTIKEL 59 GRENSVERDRAG

- Overeenkomst tussen het Wasserverband Netterdensch Kanal en het polderdistrict Oude Rijn inzake het gemaal Kandia, 3-12-1971, Trb. 1973 nr. 12.
- Overeenkomst tussen het Deichverband Kleve-Landesgrenze en het polderdistrict Maas en Waal over de waterafvoer uit het gemeenschappelijk stroomgebied naar het gemaal te Nijmegen, 20-9-1972, Trb. 1973 nr. 12.
- Overeenkomst tussen het Isselverband en het Waterschap Oude IJssel over de verbetering en het onderhoud van een gedeelte van de IJssel (Oude IJssel) in het grensgebied, 6-4-1973, Trb. 1973 nr. 160.
- Overeenkomst tussen de Kreis Ahaus en het Waterschap van de Berkel over de verbetering en het onderhoud van de Ramsbeek en de Veengoot, 8-6-1973, Trb. 1974 nr. 33.
- Overeenkomst tussen het Waterschap van de Geleen- en Molenbeek met zijtakken en het Rodebachverband inzake het onderhoud van de Rode Beek, de Grensgraaf, de vroegere Rigolbach en de Ruischerbeek, 12-9-1975, Trb. 1976 nr. 27.
- Overeenkomst tussen het Wasser- und Bodenverband Itterbecker Moor en het Waterschap De Bovenvecht inzake het onderhoud van de Dooze, 2-6-1976, Trb. 1977 nr. 2.
- Overeenkomst tussen het Waterschap Regge en Dinkel, het Unterhaltungsverband 114 Vechte en het Wasser- und Bodenverband Rammelbecke over het onderhoud van zowel de Rammelbeek als de Oude Rammelbeek, 16-10-1975, Trb. 1978 nr. 56.
- Overeenkomst tussen het Waterschap van de Oude IJssel en het Land Nordrhein-Westfalen over het onderhoud van de Aastrang (Bocholter Aa) in het grensgebied, 14-2-1978, Trb. 1978 nr. 112.
- Overeenkomst tussen het Waterschap van de Berkel en de Kreis Borken over het onderhoud en het materiaaltransport van de Berkel in het grensgebied, 19-10-1978, Trb. 1979 nr. 110.
- Overeenkomst tussen het Waterschap van de Berkel, de Teilnehmergemeinschaft der Flurbereinigung Vreden en het Wasser- und Bodenverband Grosse Mast-Gaxel over de verbetering en het onderhoud van de Beurzerbeek met enkele zijleidingen in het grensgebied, 19-10-1978, Trb. 1979 nr. 110.
- Overeenkomst tussen het Waterschap van de Berkel en het Wasser- und Bodenverband Kalkbachgebiet betreffende het onderhoud van de Ratumsebeek en van een zijleiding in het grensgebied, 19-10-1978, Trb. 1979 nr. 110.
- Overeenkomst tussen het Waterschap van de Berkel en het Wasser- und Bodenverband Wellingbachgebiet betreffende het onderhoud van de Willinkbeek in het grensgebied, 19-10-1978, Trb. 1979 nr. 110.
- Overeenkomst tussen het Wasser- und Bodenverband Spanische Ley, Wasser- und Bodenverband Hülmer Heide, Wasser- und Bodenverband Wolfsgraben, Wasser- und Bodenverband Schwarz-, Laar- und Baaler Bruch en het Waterschap Het Maasterras inzake het onderhoud van de Oude Spanische Ley (Grensgraaf), de Nieuwe Spanische Ley, de Hülmer Leitgraben, de Wolfsgraben, de Horsterbeek en de Eckeltsebeek, alsmede het beheren van de kunstwerken in en aan deze waterlossingen, 16-11-1979, Trb. 1980 nr. 94.



- Overeenkomst tussen het Waterschap Het Maasterras en Wasser- und Bodenverband Straelener Veen inzake het onderhoud van de Straelener Leitgraben en de Lingsforterbeek alsmede het beheren van de kunstwerken in en aan deze waterlossingen, 21-3-1980, Trb. 1980 nr. 137.
- Overeenkomst tussen het Waterschap Regge en Dinkel en het Wasser- und Bodenverband Unteres Dinkelgebiet over het onderhoud van de Dinkel in het grensgebied Gronau, 7-9-1981, Trb. 1981 nr. 257.
- Overeenkomst tussen het Wasser- und Bodenverband Unterhaltungsverband 114-Vechte, Neuenhaus, en het Waterschap Bargerbeek, Klazienaveen, inzake het onderhoud van het Schoonebeekerdiep/ Grenzaa en de Nieuwe Sloot/Grenzschloot, alsmede het onderhoud en het beheer van werken in en langs deze wateren, 8-3-1983, Trb. 1983 nr. 137.
- Overeenkomst tussen het Waterschap Regge en Dinkel, het Unterhaltungsverband 114 Vechte en het Wasser- und Bodenverband Puntbecke over het onderhoud van de Puntbecke, de Haarmanngraben, de Ravenshorster Bach, de Stollwerkgraben, de Aarninkgraben en de Ohmanngraben, 12-3-1986, Trb. 1987 nr. 43.
- Overeenkomst tussen het polderdistrict Rijn en IJssel en het Wasserverband Netterdenscher Kanal over de verbetering en het onderhoud van het Grenskanaal (Netterdenscher Kanal) en de Wild alsmede het onderhoud en de bediening van kunstwerken in en aan deze wateren, 21-9-1988, Trb. 1989 nr. 72.
- Overeenkomst tussen de Stadt Wassenberg, de Stadt Wegberg en het Waterschap Roer en Overmaas inzake het onderhoud van de Rode Beek en het onderhoud en de instandhouding van de afvoerregulerende kunstwerken bij de Dalheimer Molenvijver, 21-1-1988, Trb. 1989 nr. 72.
- Overeenkomst tussen het polderdistrict Groot Maas en Waal en het Deichverband Kleve-Landesgrenze inzake het onderhoud van de in het grensgebied liggende watergang achtereenvolgens genaamd Bimmensche Wetering, Zeeländische Wässerung en Hauptwässerung alsmede het onderhoud van de kunstwerken in en aan deze watergang, 5-6-1989, Trb. 1990 nr. 66.

## Literatuurlijst

- Achterberg N., G. Püttner (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Band II, 1992.
- Ago R., *Yearbook ILC*, 1962, Vol. I, p. 36 e.v.
- Akkermans P.W.C., A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet*, tweede druk, 1992.
- Alen A., *Algemene beginselen en grondslagen van het Belgisch Publiekrecht*, Boek 1: *De Instellingen*, 1988.
- Alen A., P. Peeters, *Samenwerkingsverbanden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, in: *Staat, Gemeenschappen en Gewesten*, R. Blanpain e.a., 1989, p. 115-124.
- Alen A., J. Dujardin, *Casebook Belgisch Grondwettelijk Recht*, 1986.
- Ameln von R., *Auswirkungen des Europäischen Binnenmarktes auf Kommunalpolitik und Kommunalrecht der EG-Mitgliedstaaten, Am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*, DVBl. 1992/8, p. 477-484.
- Autexier C., *Le cadre juridique de l'action extérieure des régions*, RFDA 2 (4) 1986, p. 568-579.
- Basdevant J., *La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités*, *Receuil des Cours*, 1926, p. 601-641.
- Bauer J., *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit*, *Städte- und Gemeinderat* 8/1991, p. 231-233.
- Beirlaen A., *De internationale betrekkingen en de derde fase van de staatsherziening*, *Proeve van een oplossing*, TBP, 1990/5, p. 338-342.
- Bellekom van Th.L., A.W. Heringa, T. Koopmans, R. de Winter, *Koopmans' Compendium van het staatsrecht*, 6e druk, 1992.
- Bennett G., J.H. Jans, *De gevolgen van de Europese eenwording voor het milieubeleid van lagere publiekrechtelijke organisaties*, p. 265-294, in: N.F. Roest et al., a.w.
- Benz A., *Regionen als Machtfaktor in Europa*, *Verwaltungs-Archiv*, 84. Band, Heft 3, 1993, p. 328-348.
- Berber F., *Lehrbuch des Völkerrechts*, Band I, 2. Auflage, 1975.
- Berg A., *Zum Übereinkommen zwischen Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden über grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gemeinden der nordischen Staaten*, *ZaöRV*, Band 40, 3. Heft, 1980, p. 600-624.
- Berg Van den A.J., R. van Delden, H.J. Snijders, *Arbitragerecht*, 2e druk, 1992.
- Bernhardt R., *Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat*, 1957.

- Bernier I., *International Legal Aspects of Federalism*, 1973.
- Besselink L.F.M., *Staatsrecht en buitenlands beleid*, 1991.
- Besturen in Limburg, provincies en gemeenten in de beide Limburgen, 1989.
- Beyerlin U., *Grenzüberschreitende unterstaatliche Zusammenarbeit*, Zum Entwurf eines Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, *ZaöRV*, Bd. 40 (1980), p. 573-599. Citeerwijze: U. Beyerlin, *Grenzüberschreitende* (...).
- Beyerlin U., *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitende Zusammenarbeit*, 1988. Citeerwijze: U. Beyerlin, *Rechtsprobleme* (...).
- Beyerlin U., *Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit als transnationales Rechtsphänomen*, *AVR*, 1989, 27. Band, 3. Heft, p. 286-327. Citeerwijze: U. Beyerlin, *Dezentrale* (...).
- Bindschedler R.L., *Betrachtungen über die Souveränität*, in: *Recueil d'études de droit international, en hommage à Paul Guggenheim*, 1968, p. 167-183.
- Blanke H.-J., *Die kommunale Selbstverwaltung im Zuge fortschreitender Integration*, Aspekte nationaler und supranationaler Verfassungsentwicklung, *DVBl.* 1993/14, p. 819-831.
- Bleckmann A., *Das Souveränitätsprinzip im Völkerrecht*, *AVR*, 1985, 23. Band., 3. Heft, p. 450-477.
- Bleicher R., *Staatsgrenzen überschreitende Raumordnung und Landesplanung*, 1981.
- Blix H., *Treaty making power*, 1960.
- Bomhof L., *Intergemeentelijke samenwerking op milieugebied: rijks gelden en voortschrijdend inzicht leiden tot vooruitgang*, *Gemeentestem* 1989, 6885, p. 391-395.
- Boot D.J., D.W.P. Ruiter, *Van periferie tot centrum, Intergemeentelijke samenwerking in de stedendriehoek Enschede/Hengelo-Münster-Osnabrück*, 1992.
- Börsche E., *Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen*, 2. völlig neugefasste Auflage, 1989.
- Bothe M., *Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung*, *AöR*, Band 102/1, p. 75 e.v.
- Brandhof van den J.C.E., *Administratieve overeenkomsten in het internationaal publiekrecht*, *NJB* 1986/40, p. 1277-1282.
- Brederveld E., *Gemeenterecht*, 2e druk, 1989, en supplement 1992.
- Brederveld E., Schroot J.C., Wijna N., *Begrip van de Nederlandse gemeente*, 2e geh. herz. druk, 1990.
- Bronzwaer M.A.J.M., *Volkenrechtelijke aansprakelijkheid van staten voor particulier milieuvervuiling handelen*, *TMA* 1989/2, p. 33-46.
- Brownlie I., *Principles of Public International Law*, 4th. edition, 1990.
- Burdeau G., *Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes public de pays différents*, in: *Mélanges offerts à Paul Reuter 'Le droit international: Unité et diversité'*, 1981, p. 103-126.
- Bühren G.D., *Allgemeines Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen*, 4. überarbeitete Auflage, 1989.
- Claessen P.D.A., *Het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie*, *TvO*, 1988/20, p. 424-425.
- Coenen A., *L'étendue du droit d'association des communes, jurisprudence récente*, *Mouvement Communal* 5/1993, p. 265-268.

- Coenraets P., Les accords de coopération dans la Belgique fédérale, Administration Publique T3/1992, p. 158-200.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, Europa 2000, perspectieven voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeenschap, 1992.
- Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, vingt années d'action en faveur des pouvoirs locaux et régionaux, Strasbourg, 1977.
- Decaux E., La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités locales, RGDIP, 1984, p. 557-620.
- Delpérée F., Droit Constitutionnel, 1980.
- Dijk van J.R., Hoefsloot J.B.M., Het waterschap en zijn voortbestaan, Openbaar bestuur 1993/2, p. 13-16.
- Doeschot R.G.P., et al., Intergemeentelijke samenwerking, 1987.
- Due O., Artikel 5 van het EEG-Verdrag, Een bepaling met een federaal karakter, SEW 5 (1992), p. 355-366.
- Dujardin J., W. Somers, L. Van Summeren, J. Debyser, Praktisch handboek voor gemeenterecht, 3e volledig hernieuwde editie, 1991.
- Dupuy P-M., La coopération régionale transfrontalière et le droit international, AFDI, 1977, p. 837-860.
- Eckly P., La coopération transfrontalière et l'administration française, Collection Etudes et travaux 1, Conseil de l'Europe, 1989.
- Engel R., Rechtsprobleme der Abfallentsorgung im deutsch-schweizerischen Grenzgebiet, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, 1/1990, p. 5 e.v., 3/1990 p. 81-88.
- Ercman S., Das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, p. 249-261, in: Bothe, Prieur, Ress, Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen, 1984.
- Erichsen H-U., Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 1988.
- Europa vanuit de praktijk van de decentrale overheden, themanummer Bestuurswetenschappen, 1991/7.
- Faber H., Kommunalrecht, p. 225-277, in: H. Faber, H-P. Schneider, Bearb. von K. Berg u.a., Niedersächsisches Staats- und Verwaltungsrecht, 1985.
- Fastenrath U., Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, 1986.
- Fauchille P., Traité de droit international public, Tome Ier, Troisième Partie, 1921, p. 296 e.v.
- Fingerhut R., Zur Reform der Kommunalverfassung, Städte- und Gemeinderat 9/1993, p. 255-259.
- Fitzmaurice G.G., Rapporteur on the Law of Treaties, Yearbook ILC, 1958, Vol. II, p. 24-32.
- Flinterman C., Parlement en buitenlands beleid, p. 7-23, in: Staatsrecht, buitenlandse betrekkingen en de internationale rechtsorde, staatsrechtconferentie, 1986.
- Fröhler L., P. Oberndorfer, F. Zehetner, Rechtsprobleme grenzüberschreitender Raumplanung, 1977.
- Fijnaut C.(red.), De reguliere politiediensten in België en Nederland, Hun reorganisatie en Onderlinge Samenwerking, 1992.
- Gabbe J., Institutionelle Aspekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, p. 174-186, in: Grenzübergreifende Raumplanung, Erfahrungen und Perspektiven der Zu-

- samenarbeit mit den Nachbarstaaten Deutschlands, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1992.
- Gabbe J., Euregio-Regionale grenzüberschreitende samenwerking an der Basis, p. 187-208, in: Grenzübergreifende Raumplanung, a.w.
  - Geck W.K., Die völkerrechtlichen Wirkungen verfassungswidriger Verträge, 1963.
  - Gerlach H., rapporteur, Verslag namens de Commissie voor regionaal beleid, ruimtelijke ordening en vervoer over de ontwerp-resolutie inzake het regionaal beleid van de Gemeenschap ten aanzien van de regio's aan de interne grenzen van de Gemeenschap, Doc. 355/76, 25-10-1976.
  - Godard S., Contribution à l'étude des aspects juridiques de la coopération transfrontalière appliquée à la protection de l'environnement, le cas des régions frontalières franco-espagnols, 1987.
  - Goorden C.P.J., A.A. Freriks, Ontwikkeling van landgrensoverschrijdende samenwerking tussen gemeenten, Gemeentestem 1991/no. 6927, p. 441-550.
  - Grotefels S., Gemeinsame grenzüberschreitende Regionalplanung zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen, 1992.
  - Hagelstein G.H., H.J. de Ru, J.L. Boxum/L.J.A. Damen, Functioneel bestuur, 1993.
  - Hambuchen U., Potentielle Organisationsformen für grenzüberschreitende interkommunale Kooperation, dargestellt am deutsch-niederländischen Grenzraum, 1980.
  - Harvard Research in International Law on Treaties, Supplement to 29 AJIL, 1935.
  - Hatzfeld U., B. Temmen, Interkommunale Zusammenarbeit, eine Zwischenbilanz, Stadt und Gemeinde 1/1991, p. 21-25.
  - Haubert B., P. Vandernoot, La nouvelle loi de reformes institutionnelles du 8 aout 1988, Administration Publique T3/1988, p. 211-268.
  - Hauschild C., The impact of EC-law on the relation between central government and local and regional authorities, Regelmaat 1991-2, p. 48-51.
  - Haeverbeek J., Les Intercommunales, 1988.
  - Heberlein H., Die Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG zur "kommunalen Aussenpolitik", NVwZ 1992/6, p. 543-547.
  - Heberlein H., Aktuelle Rechtsprobleme "Kommunaler Aussenpolitik", Die Verwaltung, 1993/2, p. 213-234.
  - Heemskerk W.F.A., Waterrecht en waterschapsrecht, grensverkenningen in verband met de grensoverschrijdende rivier de Roer, 1985.
  - Hendriks J.A.M., J.M.E. Traag, Samenwerking tussen provincies op subnationaal niveau, Openbaar Bestuur 1992/1, p. 7-11.
  - Hennekens H.Ph.J.A.M., De Kaderwet bestuur in verandering, Een a-constitutionele wissellijst voor een perspectiefloze staatsinrichting, Gemeentestem 1993/no. 6966, p. 269-277, Gemeentestem 1993/no. 6967, p. 301-309.
  - Heringa A.W., T. Knoop Pathuis, De gemeente en het buitenlandse beleid, NJCM 1989, p. 667-674.
  - Hinssen J.P.P., H. van Hoorn, J. Maessen-van Aalst, Grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking en milieuproblematiek, Bestuurswetenschappen 1993/1, p. 32-43.
  - Hoeven Van der J., De drie dimensies van het bestuursrecht, 1989.
  - Hoppe W., M. Beckmann, Juristische Aspekte einer interkommunalen Zusammenarbeit beiderseits der deutsch-niederländischen Grenze, DVBl. 1986/1, p. 1-9.
  - Huber M., Le droit de conclure des traités internationaux, 1951.

- Jans J.H., Grensoverschrijdend milieurecht, 1987.
- Jans J.H., Europees milieurecht in Nederland, 1991.
- Jeurissen H.H.M., Europese steunverlening, Bestuurswetenschappen, 1991/7, p. 502-507.
- Jong H.G., De bevoegdheid tot het voeren van buitenlands beleid, Grensoverschrijding door parlement en gemeenten?, p. 145-160, in: Gegeven de Grondwet, 1988.
- Jordans H., Grenzüberschreitende Rechtsprobleme zwischen den niederländischen, belgischen und deutschen Gemeinden im Aachener Grenzraum und ihre Lösungen, 1974.
- Kelsen H., The Law of the United Nations, 1950.
- Kessen A.A.L.G.M., Bestuurlijke vernieuwing in grensgebieden, Intergemeentelijke grensoverschrijdende samenwerking, 1992.
- Kilian M., Umweltschutz durch Internationale Organisationen, 1987.
- Knieriem B.C., De gemeentewet van oud naar nieuw, 1993.
- Kooijmans P.H., Internationaal publiekrecht in vogelvlucht, 4e druk, 1993.
- Kopp F.O., Verwaltungsgerichtsordnung, 1992.
- Körner H., Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 5. Auflage, 1990.
- Korte H. begr. von, Fortgef. von B. Rebe. Unter Mitarb. von M. Berenskötter u.a., Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 2e völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage, 1986.
- Kortmann C.A.J.M., Constitutioneel recht, 1990.
- Lafore R., L'action a l'étranger des collectivités territoriales, RDP, 1988-3, p. 764-811.
- Lambert P.(red.), Manuel de droit communal, 1992.
- Lambrechts W., Geschillen van bestuur, 3e herwerkte uitgave, 1988.
- Lammers J.G., J.M. van Dunné, Aansprakelijkheid voor schade door grensoverschrijdende milieuverontreiniging, volkenrechtelijke en civielrechtelijke aspecten, Mededelingen van de NVIR, no. 103, oktober 1991.
- Lang W., Die normative Qualität grenzüberschreitender Regionen. Zum Begriff der "soft institution", AVR, 1989, 27. Band, 3. Heft, p. 253-285.
- Lauterpacht H., Oppenheim's International Law, Vol. I, 8th. edition, 1955.
- Lauterpacht H., Rapporteur on the Law of Treaties, Yearbook ILC 1953, Vol II, p. 138-139.
- Lauwaars R.H., C.W.A. Timmermans, Europees Gemeenschapsrecht in kort bestek, 2e herziene druk, 1991.
- Lejeune Y., Le statut international des collectivités fédérées (à la lumière de l'expérience suisse), 1984.
- Lennep von G., Kommunale Mitsprache im Europarat gefährdet, Stadt und Gemeinde 5/1993, p. 163-166.
- Linazasoro J.L., La coopération transfrontalière dans les communautés européennes: bilan et perspectives, RMC, no. 315, 1988, p. 140-151.
- Lissitzyn O., Territorial entities other than independant states in the law of treaties, RCADI, 1968, Vol. 125, p. 83 e.v.
- Lüersen K., Niedersächsische Gemeindeordnung, Kommentar, (losbladig), 1991.
- Maanen van G.E., Publiek domein en het belang van de overheid bij bodemsanering, Een ongewassen varken?, 1990.

- Maes R., Een nieuwe wettelijke regeling voor de intercommunale samenwerking, TGEM 1988/3, p. 144-176.
- Maes R., F. De Mot, J. De Pover, L. De Schepper, A. Dessoy, M. Lint, C. Perpette, De Intercommunales, 1992. Citeerwijze: R. Maes et al.
- Malchus von V. Frhr., Partnerschaft an Europäischen Grenzen, Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit, 1975.
- Malchus von V. Frhr., Empfehlungen für die künftige grenzübergreifende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumplanung an den Deutschen Staatsgrenzen, p. 209-225, in: Grenzübergreifende Raumplanung, a.w.
- Mann F.A., Studies in International Law, 1973.
- Marzo Di L., Component Units of federal States and International Agreements, 1980.
- Mast A., A. Alen, J. Dujardin, Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, 10e druk, 1986.
- Mast A., J. Dujardin, Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, 12e druk, 1992.
- McNair Lord, The law of Treaties, 1960.
- Meij A.W.H., Timmermans C.W.A., Grensregio's en Europees recht, Bestuurswetenschappen, 1980/1, p. 1-13.
- Mensel van A., De formele motiveringsplicht, De wet van 29-7-1991, TBP 1992/6, p. 384-393.
- Mensel van A., Administratief toezicht op de gemeenten, discretionaire bevoegdheden en het beginsel van behoorlijk bestuur, TBP 1992/9, p. 607-613.
- Meulen van der B., e.a., Bestuursbevoegdheid als bron van recht, NTB 91/5, p. 133-141.
- Mortelmans K.J.M., Europees materieel recht: De hoofdlijnen geschetst voor het binnenlands bestuur, p. 55-70, in: N.F. Roest, et al., a.w.
- Mosler H., Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Völkerrechtliche und Staatsrechtliche Abhandlungen, Festschrift Carl Bilfinger, 1954, p. 261 e.v.
- Mosler H., Réflexions sur la personnalité juridique en droit international public, in: Mélanges offerts à Henri Molin, 1964, p. 228-251. Citeerwijze: H. Mosler, Réflexions (..).
- Mudrich G., Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Europarat, p. 9-30, in: Grenzübergreifende Raumplanung, a.w.
- Nedden B., Verwaltungsorganisation, p. 105-143, in: H. Faber, H.P. Schneider (Hrsg.), Bearb. von K. Berg u.a., 1985.
- Nelissen N.J.M., R.W.J.M. Uijen (red), Grensoverschrijdende samenwerking in een Europa zonder binnengrenzen, 1993.
- Nicolai P., De rechtspersoon in artikel 7 Wet Arob, naar een loslaten van het civielrechtelijk rechtspersoonbegrip, NJB 1988/6, p. 183-187.
- Nicolai P., B.K. Olivier, L.J.A. Damen, H. Troostwijk, Bestuursrecht, 4e herziene druk, 1993.
- Obermayer K., Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. erg. Auflage, herausgegeben von D. Ehlers, C. Link, 1990.
- OCDE, Aspects juridiques de la pollution transfrontière, 1977.
- Oebbecke J., Gemeindeverbandsrecht Nordrhein-Westfalen, 1985.

- OECD, Environmental protection in frontier regions, 1979.
- OECD, Transfrontier pollution and the role of States, 1981.
- OECD, OECD and the Environment, 1986.
- Oehm M., Rechtsprobleme Staatsgrenzen überschreitender interkommunaler Zusammenarbeit, 1982.
- Olffen van M., P.A.J. Beks, Het Europees Economisch Samenwerkingsverband, 1990.
- Orianne M.P., Coopération européenne des régions transfrontalière, les problèmes juridiques de la coopération des régions frontalières, A.D./Coll. Front, Strasbourg 1972, p. 2-8.
- Papier H-J., Direkte Wirkung von Richtlinien der EG im Umwelt und Technikrecht, Verwaltungsverfahrenrechtliche Probleme des nationalen Volzuges, DVBl., 1993/15, p. 809-814.
- Pauwels A., D. Demeyere, Polders en wateringen, 5e druk, 1988.
- Pietzcker J., Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, p. 19-76, in: Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Landesberichte und Generalbericht der Tagung für Rechtsvergleichung 1987, 1. Auflage, 1988.
- Prakke L., Van der Pot, Donner, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, 12e druk, 1989.
- Prakke L., Kortmann C.A.J.M. (red.), Het bestuursrecht van de landen der Europese Gemeenschappen, 3e geheel herziene druk, 1988.
- Prakke L., Kortmann C.A.J.M. (red.), Het staatsrecht van de landen der Europese Gemeenschappen, 3e geheel herziene druk, 1988 en 4e geheel herziene druk, 1993.
- Prieur M., Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale, RFDA 1 (3) 1985, p. 322-331.
- Prieur M. (red.), Europe des Régions et Environnement, 1988.
- Raad voor het Binnenlands Bestuur, Advies over de Duits-Nederlandse Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking, sept. 1991.
- Rack R., Österreichs Länder und das Völkerrecht, AVR, 1989, 27. Band, 1. Heft, p. 32-44.
- Randelzhofer A, R. Harndt, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Umweltverträglichkeitsprüfung, Umwelt Bundesamt, Berichte 2/1989, 1989.
- Rapsch A., Wasser- und Bodenverbände als grundrechtliche nichtkommunale Verbandspersonen öffentlichen Rechts, Die öffentliche Verwaltung, 1992/15, p. 657-664.
- Rapsch A., Konfliktbewältigung mit verfassungswidrigen Mitteln? Wasserverbandliches Schiedswesen zwischen Wunsch und Realität, NVwZ, 1993/6, p. 534-539.
- Raven B.W., G.H.M. Tromp, Grensoverschrijdende samenwerking, Een onderzoek naar bestuurlijke en juridische mogelijkheden bij grensoverschrijdende samenwerking tussen noordelijk Nederland en de Duitse deelstaat Nedersaksen, Samenwerkingsverband Bestuurswetenschappen Noorden des Lands, nr. 17, 1993.
- REGwijzer: Europese informatie ten dienste van decentrale overheden/Raad der Europese Gemeenten en Regio's, 1991 (verschijnt jaarlijks).
- Reis E., Nordrhein-Westfalen/Niederlande, Unterkommission Süd der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission, p. 74-86, in: Grenzübergreifende Raumplanung, a.w.



- Rest A., Die Wahl des günstigeren Rechts im grenzüberschreitenden Umweltschutz, Beiträge zur Umweltgestaltung, Band A 68, 1980.
- Reuter P., Droit international public, 1958.
- Reuter P., Introduction au droit des traités, 2e ed., 1985.
- Roest N.F., K.J.M. Mortelmans, A.P. Oele, J.H. Boone (red), Europa binnen het bestuur, Essaybundel, 1991. Citeerwijze: N.F. Roest et al.
- Rosenne S., Developments in the Law of Treaties 1945-1986, 1989.
- Rousseau Ch., Droit international public, Tome I, Introduction et sources, 1971. Citeerwijze: Ch. Rousseau, Droit (...).
- Rousseau Ch., Droit international public, Tome II, 1974, Sujets de Droit. Citeerwijze: Ch. Rousseau, Droit (...), Tome II.
- Rousseau Ch., Principes généraux du droit international public, 1944. Citeerwijze: Ch. Rousseau, Principes (...).
- Rudolf W., Bundesstaat und Völkerrecht, AVR, 1989, 27. Band, 1. Heft, p. 1-30.
- Run van P.L.J.M., A.H. Verheij, Regio's in Europa/Europese Fondsen, p. 123-144, in: N.F. Roest et al., a.w.
- Scheltema M., De burgerlijke rechter lost het probleem van de administratieve rechtspraak op, in: NJ 1913-1988, annotatoren kijken terug, 1988, p. 141-149.
- Schermers H.G., Internationaal publiekrecht voor de rechtspraak, 1985.
- Schlögel B., Grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit, Voraussetzungen und Rechtsgrundlagen sowie Beispiele in der Abwasserbeseitigung Energie- und Wasserversorgung und im Nahverkehr, 1982.
- Schmidt-Assmann E., Kommunalrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, I. Von Münch, E. Schmidt-Assmann (Hrsg.), 9. neubearbeitete Auflage, 1992, p. 1-97.
- Schoonhoven M.J.M., Provincierecht, 1991.
- Schwarzenberger G., A Manual of International Law, 4th. edition, 1960.
- Seerden R., Samenhang over de grenzen heen: Grensoverschrijdende samenwerking, wettelijke regelingen in het bijzonder de gemeentelijke bevoegdheden, TBP 1989/8, p. 489-508.
- Seerden R., Het Dollardhavenverdrag en het internationaal milieurecht, M en R 1989/10, p. 400-409.
- Seerden R., The Public International Law Character of Transfrontier Agreements between Decentralized Authorities, LJIL, Vol.5, No.2, Oct. 1992, p. 187-213.
- Seerden R.J.G.H., M.W.J.A. Hertoghs, Belgisch-Nederlandse samenwerking gedecentraliseerd, Een onderzoek naar het Belgische organieke recht inzake decentrale overheden en hun bevoegdheden op het gebied van het milieu en de ruimtelijke ordening, 1993.
- Seewald O., Kommunalrecht, in: U. Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 4. neubearbeitete und erweiterte Auflage, 1992, p. 1-161.
- Seidl-Hohenveldern I., Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der Supranationalen Gemeinschaften, 2. Auflage, 1971.
- Sevinga K., WK-voetbal 1990, EG-recht en lokaal bestuur, Publiek Domein, 1990, p. 198-202.
- Sewandono I., Wetsvoorstel tot versnelling van de implementatie van EG-richtlijnen, NJB 1992/36, p. 1172-1175 (naschrift NJB 1993/4. p. 198-202).

- Sieben R., J. Ziller, De gevolgen van EG-beleid voor decentrale overheden in Nederland, 1989.
- Simons P., Grensoverschrijdende samenwerking in de ruimtelijke ordening tussen de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland, Bestuurswetenschappen 1988/4, p. 242-255.
- Sinclair I., The Vienna Convention on the Law of Treaties, 2nd edition, 1984.
- Singh N., Right to environment and sustainable development as a principle of international law, *Studia Diplomatica*, Vol. XLI, 1988, Num. 1, p. 45 e.v.
- Snijders H.J. (red.), Toegang tot buitenlands burgerlijk procesrecht, 1992.
- Snoep T.M., De nationale rechter, een vooruitgeschoven EG-post, *NJB* 1992/8, p. 260-263.
- Sociaal-geografisch en Bestuurskundig Onderzoek, De WGR gewaardeerd, 1991.
- Somers W., Bestuurlijk toezicht op gemeentelijk optreden: rechtsmiddelen van de gemeente, *TGEM* 90/1, p. 18-26.
- Sondaal H.H.M., De Nederlandse Verdragspraktijk, 1986.
- Stevens J., Is een Executieve bevoegd tot het rechtstreeks vernietigen van een beslissing van een gemeenteoverheid van Komen-Waasten en Voeren?, *TGEM* 90/2, p. 113-118.
- Strikwerda L., Inleiding tot het Nederlandse internationaal privaatrecht, derde druk, 1992.
- Stuyt A.M., Formeel Tractatenrecht, 1966.
- Suikens M., Omtwepdecreet administratief toezicht, *De Gemeente* 3/1993, p. 131-134.
- Tak A.Q.C., Publiek domein, overheidscontract en rechterlijke wetshandhaving, *NTB* 90/2, p. 265-270.
- Tang-van Loenen van der P.H., Inventarisatie spontane vernietigingsbesluiten van de Kroon 1990-1991-1992, *Gemeentestem* 1993/no. 6966, p. 277-283.
- Teunissen J.M.H.F., Samenwerking op basis van het privaatrecht, in: *Handboek Bestuurlijke Samenwerking* (losbladig).
- Tomuschat C., in: *Kommentar zum Bonner Grundgesetz* (losbladig).
- Top van der K.I., De Wet gemeenschappelijke regelingen: een oplossing voor de regionale problematiek?, 1986.
- Vancraeynest D., Polders en wateringen en hun relatie tot de gemeentebesturen, *De Gemeente* 1/1992, p. 12-16.
- Vanhelleputte L., Benelux-Overeenkomst grensoverschrijdende samenwerking, *De Gemeente* 4/1992, p. 192-195.
- Velu J., Toetsing van de grondwettigheid en toetsing van de vernigbaarheid met de verdragen, *Rechtskundig Weekblad* 1992-1993, nr. 15, p. 481-516.
- Verburg J.J.L. (red.), De Waterschapswet, een artikelsgewijs commentaar, 1992.
- Verdross A., *Völkerrecht*, 5e Auflage, 1964.
- Verdross A., B. Simma, *Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis*, 1976.
- Verkruijsen W.G., Vis B.C., *Gemeente en gemeentewet*, 7e herziene druk, 1990.
- Vermaerke M., G-P. Libin, *Maatschappelijk welzijn*, *De Gemeente* 1/1993, p. 60-68.
- Verslag van de Algemene Ledenvergadering, *Mededelingen van de NVIR*, no. 100, maart 1990.

- Verspohl N., Niedersachsen/Niederlandse - Unterkommission Nord der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission, p. 57-73, in: Grenzübergreifende Raumplanung, a.w.
- Verstedden C.J.N., Grondwettelijke haken en ogen van de Kaderwet bestuur in verandering, NTB 93/6, p. 212-222.
- Vierdag E.W., De praktijk van de zogenoemde 'internationale administratieve akkoorden', p. 36-73, in: Spanningen tussen recht en praktijk in het verdragenrecht, Mededelingen van NVIR, no. 99, oktober 1989.
- Weber A., Die Umweltverträglichkeitsrichtlinie im deutschen Recht, 1989, p. 233-251.
- Wijk Van, Konijnenbelt, Hoofdstukken van Administratief Recht, zevende druk, 1991.
- Wijzenbroek W.J., Kunnen gemeenten zelfstandig buitenlands beleid voeren?, Bestuur 1988/2, p. 48-52.
- Wilde de E.L.H., Inleiding grensoverschrijdende samenwerking, in: Handboek Bestuurlijke Samenwerking (losbladig).
- Wilde de E.L.H., Benelux-Overeenkomst grensoverschrijdende samenwerking, in: Handboek Bestuurlijke Samenwerking, a.w.
- Wildhaber L., Treaty-making Power and Constitution, An International and Comparative Study, 1971. Citeerwijze: L. Wildhaber, Treaty-making (...).
- Wildhaber L., Executive Agreements, 7 Encyclopedia of Public International Law, 1984, p. 81-86. Citeerwijze: L. Wildhaber, Executive agreements.
- Winter de R., De overheid, 1991.
- Winter J.A., Gevolgen van het Gemeenschapsrecht voor de lagere overheden in Nederland, Regelmaat, 1991-2, p. 52-56.
- Witmer J., Grenznachbarliche Zusammenarbeit, Das Beispiel der Grenzregionen von Basel und Genf, 1985.
- Wittkämper, Reform der verwaltungsstruktur in Nordrhein-Westfalen?, Städte- und Gemeinderat, 6/1993, p. 163-167.
- Woehrling J-M., Legal Problems of transfrontier co-operation at local or regional level, OECD, ENV/TFP/1977.10.
- Woltjer E.P., J.D. Wiersma, De territoriaal gedecentraliseerde overheden en de Europese integratie, p. 11-36, in: N.F. Roest et al., a.w.
- Zehetner F., Das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, UPR 1983/7, p. 209-215.
- Zielke B., Zwischengemeindliche Zusammenarbeit, Rechtliche, organisatorische und finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten, 1993.
- Zoller E., La conclusion et la mise en oeuvre des traités dans les Etats fédérés et unitaires, 2 RIDC 1990, p. 737-750.
- Zuleeg M., in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare, Band I, 1984.
- Zuleeg M., Die Stellung der Länder und Regionen im europäischen Integrationsprozess, DVBl. 1992/20, p. 1329-1337.

### **Öffentlich-rechtliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen untergeordneten Behörden** **Juristische Aspekte von öffentlich-rechtlichen Absprachen zwischen niederländischen untergeordneten Behörden und ihren "Counterparts" in Belgien und Deutschland**

#### **EINFÜHRUNG**

Viele niederländische untergeordnete Behörden grenzen mit ihrem Gebiet unmittelbar an Belgien und Deutschland. Es handelt sich hierbei um mehr als die Hälfte aller niederländischen Provinzen, ungefähr ein Achtel der niederländischen Gemeinden, circa ein Fünftel der niederländischen Wasserbehörden (*waterschappen*) und gut ein Drittel der Kooperationsgebiete auf der Grundlage des Gesetzes über öffentlich-rechtliche kommunale Zusammenarbeit (*Wet gemeenschappelijke regelingen*). Bislang wurden zwischen den Provinz-, Kommunal- und Regionalbehörden und ihren "Counterparts" auf der anderen Seite der Grenze kaum öffentlich-rechtliche Vereinbarungen getroffen. Die nationale Grenze stellt hierbei offenbar eine Barriere dar, da innerhalb der betreffenden Ländern selbst eine Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Art häufiger vorkommt. Noch immer erfolgt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen untergeordneten Behörden größtenteils auf amtlicher und administrativer Ebene und ist sozusagen faktischer Art. Dabei manifestiert sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf verschiedenen Behördenebenen: zwischen einzelnen Gemeinden, zwischen einer großen Anzahl von Gemeinden bzw. einigen Provinzen (Grenz-/Euregios) und auf höherer interregionaler Ebene zwischen niederländischen Provinzen und den (Ämtern von) belgischen Regionen/Gemeinschaften (*Gewesten/Gemeenschappen*) sowie deutschen Bundesländern. In der Praxis wird in den letzten Jahren eine immer größere Anzahl grenzüberschreitender Initiativen im Rahmen öffentlich-rechtlicher Aufgaben und Zuständigkeiten ergriffen.

In dieser wachsenden Verwirklichung dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit und dem zunehmenden Bedürfnis nach juristisch weiterreichenden Vereinbarungen liegt bereits ein Grund für die Bedeutung näherer Untersuchungen über die diesbezüglichen rechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen. Die Beschreibung von Zuständigkeitsgrundlagen und die Darstellung möglicher Formen der Zusammenarbeit ist aber auch aus verschiedenen anderen Gründen von (gesellschaftlicher) Bedeutung.

Zunächst ist die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit unter dem Gesichtspunkt der Internationalisierung als Folge der Auflösung der europäischen Binnengrenzen zu sehen. Gerade die Zusammenarbeit bei öffentlich-rechtlichen Befugnissen auf der Ebene jener Behörden, die dem Bürger am nächsten stehen, kann einen Beitrag auf dem Weg zu einem geeinten Europa leisten. Daneben nimmt im Zusammenhang mit dem Wegfallen der Landesgrenzen die wechselseitige Abhängigkeit zwischen den Behörden in den Grenzgebieten zu. Bei der Lösung von Problemen könnte sich für eine optimale politische Lenkung die Zusammenarbeit mit "ausländischen" Behörden anbieten. Zu denken ist an eine gemeinsame Erstellung von Plänen und ein gemeinsames Erteilen von Genehmigungen, aber auch an die Möglichkeit, die Ausübung derartiger Befugnisse neu zu gründenden öffentlich-rechtlichen Kooperationsverbänden zu übertragen. Möglicherweise wird eine Internationalisierung in den grenzüberschreitenden Regionen stattfinden. Gerade die Möglichkeit, gemeinsam in (bestimmten) politischen Bereichen weitgehend zusammenzuarbeiten, wird die Gründung derartiger grenzüberschreitender Regionen beschleunigen können und deren interne und externe Position verstärken. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, daß die rechtliche Reichweite der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bislang noch nicht so ausgeprägt ist, wie die öffentlich-rechtliche Zusammenarbeit zwischen untergeordneten Behörden innerhalb der betreffenden Staaten. So verfügen die Niederlande und Deutschland und auch in geringerem Maße Belgien über gesetzliche Regelungen im Bereich der dezentralen Zusammenarbeit, die besagen, daß die untergeordneten Behörden öffentlich-rechtliche Befugnisse neu zu gründenden Zweckverbänden übertragen können, eine Nachbargemeinde mit der Ausübung öffentlich-rechtlicher Befugnisse beauftragen können oder in anderer Weise Vereinbarungen im Rahmen ihres Ermessensspielraums bei der Auslegung öffentlich-rechtlicher Befugnisse treffen können. Da diese Untersuchung einen Vergleich des belgischen, deutschen und niederländischen Rechts in Sachen untergeordnete Behörden und dezentrale Zusammenarbeit beinhaltet, können in diesen Punkten mögliche rechtliche Gemeinsamkeiten festgestellt werden und es könnte angezeigt werden, ob diese rechtlichen Gemeinsamkeiten die (europäische) Integration fördern können. Liegen rechtliche Übereinstimmungen vor, wird eine Zusammenarbeit leichter möglich sein als bei divergierenden Rechtssystemen. Im übrigen dürfen meines Erachtens rechtliche Bestimmungen (oder Gemeinsamkeiten) als möglicher Katalysator für die Integration nicht überbewertet werden. Übereinstimmungen bzw. Unterschiede bei der Sprache und der Verwaltungskultur sowie Interessengegensätze und dergleichen werden die Zusammenarbeit vielleicht stärker beeinflussen können als Übereinstimmungen oder Unterschiede in der Gesetzgebung. Andererseits wird eine Institutionalisierung und Formalisierung grenzüberschreitender Zusammenarbeit und damit auch das Erstellen diesbezüglicher Regelungen dazu beitragen können, zu einer Abstimmung von staatlicher Politik und Zuständigkeit im Hinblick auf Probleme und Chancen in Grenzgebieten zu gelangen.

Eine andere Bedeutung für die Aufnahme einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit liegt in der Vermeidung haftungsrechtlicher Konsequenzen, wie sie im Falle einer fehlenden Zusammenarbeit auftreten können. Hierbei ist auf die sogenannte Reflex-Wirkung von Vorschriften hinzuweisen. In der niederländischen Rechtsprechung wurde z.B. angenommen, daß bei behördlichen Entscheidungen (vor allem bei Umwelt-Genehmigungen und Planungsverfahren) ausländische Auswirkungen bzw. Gegebenheiten mitberücksichtigt werden müssen. Im Zusammenhang mit dieser Pflicht zum Schutz

ausländischer Rechte und Interessen liegt eine Zusammenarbeit in Form einer vorab vorgenommenen gegenseitigen Abstimmung - etwa durch Absprachen zwischen den Behörden - auf der Hand. Dies ist in jedem Fall besser als eine mögliche Haftung im nachhinein oder eine nachträgliche Aufhebung von Beschlüssen aufgrund einer mangelnden Abstimmung. Gerade die Möglichkeit zur Vornahme weitreichender öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen kann dafür sorgen, daß z.B. für ausländische Behörden/Bürger nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten entstehen. Neben dem Beispiel aus der Rechtsprechung gibt es in den Niederlanden übrigens einige gesetzliche Bestimmungen, in denen eine Abstimmung mit ausländischen Behörden ausdrücklich geregelt ist. Außerdem ist es immer wirkungsvoller zusammenzuarbeiten, als wenn jeder für sich bestimmte Dinge anders tut oder der eine etwas tut und der andere nicht.

## DIE PROBLEMATIK

Im Moment bildet sich eine rechtliche Ordnung in bezug auf die Möglichkeiten grenzüberschreitender öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen zwischen untergeordneten Behörden heraus. Ziel dieser Dissertation ist eine Analyse der juristischen Möglichkeiten (die Befugnis für eine Zusammenarbeit sowie der juristische Rahmen einer Zusammenarbeit) für grenzüberschreitende öffentlich-rechtliche Zusammenarbeit zwischen niederländischen untergeordneten Behörden und ihren "Counterparts" in Belgien und Deutschland. Bei der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit steht die folgende Frage im Mittelpunkt:

*Haben niederländische untergeordnete Behörden die Befugnis, mit ihren "Counterparts" in Belgien und Deutschland öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zu treffen und, wenn dies so ist, in welchem rechtlichen Rahmen manifestieren sich diese öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen?*

Für die Zusammenarbeit in Form von Vereinbarungen in bezug auf Verwaltungs- und Regelungsbefugnisse und deren Übertragung sind zwischen Behörden im eigenen Land gesetzliche Grundlagen vorhanden. So gilt z.B. für diese Art der Zusammenarbeit zwischen untergeordneten Behörden in den Niederlanden das "*Wet gemeenschappelijke regelingen*", in Belgien das "*Wet betreffende de intercommunales*" sowie das "*Wet houdende organisatie van agglomeraties en federaties van gemeenten*" und gelten in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit bzw. das Zweckverbandsgesetz.

Die wichtigsten Formen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen zwischen Behörden sind entsprechend der jeweiligen nationalen Gesetzgebung:

- *die Errichtung eines neuen gemeinschaftlichen Zweckverbandes mit Regelungs- bzw. Verwaltungsbefugnissen;*
- *die Übertragung öffentlich-rechtlicher Befugnisse von der einen Behörde auf eine andere Behörde (Delegation);*
- *die Übertragung der Ausübung öffentlich-rechtlicher Befugnisse von der einen Behörde auf eine andere Behörde (Mandat).*

Auch kann bei öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen z.B. an Absprachen gedacht werden, für die im nationalen Recht nicht ohne weiteres eine (zusätzliche) gesetzliche Grundlage (neben der privatrechtlichen Vertragsfreiheit) für erforderlich angesehen wird.

Es geht hierbei z.B. um Vereinbarungen zwischen Behörden über die Art der Ausübung bestimmter öffentlich-rechtlicher Befugnisse oder über die Koordination von Beschlüssen. Oft finden derartige Vereinbarungen ihre Grundlage in öffentlich-rechtlichen Befugnissen mit Ermessensspielraum. Aus diesem Grunde würde ich vorläufig diese letzte Kategorie von Vereinbarungen vor allem hinsichtlich einer Abgrenzung zu privatrechtlichen Vereinbarungen ebenfalls als öffentlich-rechtliche Vereinbarungen bezeichnen. Das diesbezügliche (aus der Verfassung abgeleitete) Recht und oft auch das sonstige (fachgesetzliche) Recht regelt im Grunde nur die interne Zusammenarbeit und sagt nichts über vergleichbare grenzüberschreitende Kooperationsmöglichkeiten zwischen untergeordneten Behörden aus. Die obengenannten gesetzlichen Kooperationsmöglichkeiten sind territorial gebunden. Dort, wo derartige öffentlich-rechtliche Vereinbarungen das Grundgebiet des Staates überschreiten, ist das Bedürfnis nach einer gesetzlichen Grundlage noch deutlicher vorhanden. Gelegentlich gibt es auf der Grundlage der Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften und internationaler Abkommen grenzüberschreitende Kooperationsbefugnisse für untergeordnete Behörden. Diese enthalten bis auf wenige Ausnahmen in der Regel nur Beratungsverpflichtungen. Weitergehende Formen der öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit analog zu der in der nationalen Gesetzgebung genannten Zusammenarbeit sind dabei nicht vorgesehen. Kürzlich wurden zwischen den Niederlanden und Belgien und zwischen den Niederlanden und Deutschland Abkommen über eine dezentrale Zusammenarbeit geschlossen, die das im Rahmen des Europarats geschlossene Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (Madrid 1980) weiter ausarbeiten. Ziel dieser Abkommen ist es, öffentlich-rechtliche grenzüberschreitende Vereinbarungen zwischen untergeordneten Behörden zu ermöglichen. Bei der belgisch-niederländischen dezentralen Zusammenarbeit handelt es sich um das Benelux-Abkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlichen Stellen (*Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten/Brüssel 1986*). Für die deutsch-niederländische dezentrale Zusammenarbeit geht es um das Abkommen zwischen dem Königreich der Niederlande, der Bundesrepublik Deutschland, dem Land Niedersachsen und dem Land Nordrhein-Westfalen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen (Isselburg-Anholt 1991). Beide Abkommen sind von großer Bedeutung für die Befugnis dezentraler Behörden in bezug auf eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit und den diesbezüglichen rechtlichen Rahmen.

### DIE EINZELNEN KAPITEL IM ÜBERBLICK

In *Kapitel 2* steht die Frage im Mittelpunkt, ob die Souveränitäts-/Territorialitätsproblematik bewirkt, daß öffentlich-rechtliche Vereinbarungen bezüglich der Übertragung und Ausübung eigener Befugnisse zwischen untergeordneten staatlichen Organen beidseitig der Grenze dem Völkerrecht unterliegen.

Die Anwendung des Völkerrechts auf grenzüberschreitende öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, bei denen eine Übertragung von (Bürger und Behörden bindenden) Befugnissen zwischen untergeordneten Behörden stattfindet, ist nach den Feststellungen in *Kapitel 2* im Prinzip auf die von den Staaten ausgehende Schaffung einer diesbezüglichen

rechtlichen Grundlage beschränkt. Diese Grundlage ist vor allem für die öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen notwendig, wobei Zuständigkeiten auf ausländische Behörden oder auf neu zu bildende grenzüberschreitende Kooperationsverbände (mit für Behörden und Bürgern verbindlichen Kompetenzen) übertragen werden. Für öffentlich-rechtliche Vereinbarungen etwa im Rahmen von Befugnissen mit Ermessensspielraum und für die Bildung von Beratungsgremien ohne Entscheidungsbefugnisse ist meines Erachtens in der Regel keine zusätzliche vertragsrechtliche Grundlage erforderlich. Dort, wo völkerrechtliche Verträge die Grundlage für eine öffentlich-rechtliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen untergeordneten Behörden bilden, impliziert dies in der Regel nicht die Anwendung des Völkerrechts auf diese Vereinbarungen oder auf deren Inhalt. Eine mögliche Anwendung des Völkerrechts auf die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit wurde in Kapitel 2 vor allem von der Seite der internationalen Verwaltungsabkommen beleuchtet. Dabei wurde im Hinblick auf den rechtlichen Status dieser Abkommen angemerkt, daß hierfür im Prinzip an internationales Recht und die für den Abschluß von internationalen Abkommen geltenden Voraussetzungen und das diesbezüglich geltende Recht angeknüpft werden muß. In diesem Zusammenhang kann die Schlußfolgerung gezogen werden, daß zumindest häufiger die (Möglichkeit einer) Anwendung von nationalem (öffentlichem) Recht bei internationalen Verwaltungsvereinbarungen zur Diskussion steht. Anders ausgedrückt: Auf internationaler Ebene können auch andere bindende Absprachen als Abkommen bestehen.

Aufgrund dieser Ausführungen kann meines Erachtens festgestellt werden, daß die dezentrale öffentlich-rechtliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht in den Bereich des grundgesetzlich vorgesehenen Systems der auswärtigen Beziehungen fällt. Dies ergibt sich aus der (dezentralen) Verwaltungsebene, auf der zusammengearbeitet wird, aus der Tatsache, daß im Rahmen kommunaler und regionaler autonomer Kompetenzen und Fachkompetenzen gehandelt wird, sowie aus der Situation, daß auf die Zusammenarbeit das (wechselseitige) nationale Recht anwendbar ist. Andererseits wurde in Kapitel 6 festgestellt, daß es natürlich nicht ausgeschlossen ist, daß der Staat im Rahmen der allgemeinen verwaltungs- und staatsrechtlichen Aufsicht Beschlüsse der untergeordneten Behörden in diesem Zusammenhang aufheben kann. Die Grundlage hierfür wird dann eher gegen das Recht (Fehlen einer gesetzlichen Grundlage) oder gegen das allgemeine bzw. kommunale Interesse verstoßen und nicht im Widerspruch zum grundgesetzlichen Primat des Staates in bezug auf auswärtige (internationale) Beziehungen stehen.

*Kapitel 3* befaßt sich mit der Rolle einer Reihe europäischer Organisationen in bezug auf die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie vor allem mit der Schaffung der diesbezüglichen gesetzlichen Grundlagen. Eingegangen wurde dabei auf die schwache rechtliche Grundlage des im Rahmen des Europarates aufgestellten Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften. Im Moment wird ein Ergänzungsprotokoll vorbereitet, das weitergehende Möglichkeiten für untergeordnete Behörden im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vorsieht und dadurch auch dem in der Europäischen Charta zur kommunalen Autonomie anerkannten Recht entsprechen wird. Der supranationale Charakter der Europäischen Gemeinschaften hat bislang nicht dazu geführt, daß in diesem Rahmen eine allgemeine Regelung für eine dezentrale grenzüberschreitende



Zusammenarbeit zwischen untergeordneten Behörden getroffen wurde. Die Schaffung einer allgemeinen Regelung bezüglich einer dezentralen grenzüberschreitenden öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit kann u.a. im Lichte der Bildung eines geeinten Europas an der Basis (also nahe beim Bürger) und der Vereinheitlichung dezentraler Kooperationsformen (in Grenzgebieten) in den einzelnen Ländern gewünscht werden. Im übrigen manifestiert sich die Rolle der Europäischen Gemeinschaften mehr in der Finanzierung einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und im Hinblick auf bestimmte weniger intensive Formen einer Zusammenarbeit (Beratungsgremien etc.), wie diese in Umweltrichtlinien geregelt ist. Auffällig ist die geringe Rolle, die dabei den untergeordneten Behörden zukommt. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß untergeordnete Behörden trotz ihrer wichtigen umweltrechtlichen Aufgaben bei einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit das Nachsehen haben. Es sind oft übergeordnete Behörden, die (außer in den Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften) auch in internationalen Umweltabkommen, etwa im Rahmen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, explizit genannt werden und deutlich angeben müssen, wo und wie sie oder die ihnen unterstellten Behörden verpflichtet sind, die Bestimmungen der betreffenden Abkommen zu erfüllen. Dabei behalten sich die übergeordneten Behörden oft und meines Erachtens nicht immer zu Recht das formelle Recht der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vor. Die Regelung, alles den "Vertragsparteien" (also bei den Europäischen Gemeinschaften den Mitgliedstaaten) zu überlassen, ist dort, wo die Ausführung auf dezentraler Ebene liegt, nicht immer sehr wirkungsvoll.

Die Rolle der Europäischen Gemeinschaften kann vor allem für die Harmonisierung des materiellen Rechts, das selbstverständlich eine große Rolle für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit spielen kann, von Bedeutung sein. Diese Harmonisierung der fachgesetzlichen Regelungen ist allerdings nicht Gegenstand dieser Erörterung.

In *Kapitel 4* wird das aus der Verfassung abgeleitete Recht in Sachen belgische, deutsche und niederländische untergeordnete Behörden, die zu einer öffentlich-rechtlichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit berechtigt sind, beschrieben. Die Darstellung der Organisation dieser dezentralen Stellen sowie ihre (autonomen) Befugnisse stellen eine relevante Einführung für die in den Kapiteln 5 und 6 behandelten Punkte dar. Es hat sich herausgestellt, daß sicherlich auf kommunaler Ebene die belgisch-niederländische und die deutsch-niederländische dezentrale Zusammenarbeit nicht infolge von Unterschieden in dem aus der Verfassung abgeleiteten Recht behindert werden. Für die niederländischen Provinzen gilt in diesem Punkt dasselbe wie in niederländisch-belgischer Beziehung. Übrigens kann als Folge der Kompetenzunterschiede auf der Grundlage der Fachgesetzgebung die interprovinzielle Zusammenarbeit über die belgisch-niederländische Grenze hinweg problematisch werden. Probleme für die Zusammenarbeit zwischen niederländischen Provinzen und deutschen Behörden gibt es ebenfalls. Im Rahmen der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit liegen die deutschen Äquivalente der niederländischen Provinzen nicht direkt auf der Hand.

In den *Kapiteln 5 und 6* steht die nationalrechtliche Dimension grenzüberschreitender öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen zwischen untergeordneten Behörden im Mittelpunkt. Diese nationalrechtliche Dimension ist hier viel offensichtlicher als die internationalrechtliche (vgl. Kapitel 2). Dies ergibt sich aus der untergeordneten Behörden-

ebene, auf der zusammengearbeitet wird, aus den kommunalen/regionalen Themen der Zusammenarbeit, aber vor allem aus dem für diese Zusammenarbeit anwendbaren Recht. Zwischen den Niederlanden und Belgien (Kapitel 5) gilt seit gut zwei Jahren das bereits erwähnte Benelux-Abkommen über dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Für die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und Deutschland (Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen) gilt seit Anfang 1993 das bereits genannte deutsch-niederländische Abkommen über dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Beide Abkommen schaffen Kompetenzen für untergeordnete Behörden im Hinblick auf grenzüberschreitende öffentlich-rechtliche Vereinbarungen. Die Kooperationsformen auf der Grundlage des Benelux-Abkommens, nämlich der Zweckverband (*openbaar lichaam*), die kommunale Arbeitsgemeinschaft (*gemeenschappelijk orgaan*) und die Verwaltungsvereinbarung (*administratieve afspraak*), gehen vom Anwendungsbereich her etwas weiter als die Kooperationsformen auf der Grundlage des deutsch-niederländischen Abkommens (Zweckverband, kommunale Arbeitsgemeinschaft, öffentlich-rechtliche Vereinbarung). Beide Abkommen verweisen bei einer Reihe von Punkten, etwa der Aufsicht, auf das nationale Recht der teilnehmenden Staaten. Bei dem diesbezüglichen Benelux-Abkommen wurde nicht oder nur am Rande der Unterschied zwischen der Zusammenarbeit in den Niederlanden auf der Grundlage des "*Wet gemeenschappelijke regelingen*" und der Zusammenarbeit in Belgien auf der Grundlage des "*Wet betreffende de intercommunales*" berücksichtigt. Da die Zusammenarbeit auf der Basis des nationalen Rechts in hohem Maße richtungsweisend für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist, muß das Benelux-Abkommen sehr extensiv ausgelegt werden, um seiner Zielsetzung, nämlich der rechtlichen Grundlage für eine öffentlich-rechtliche Zusammenarbeit, entsprechen zu können.

Für das diesbezügliche deutsch-niederländische Abkommen entstehen durch die Verweisung auf das niederländische und deutsche Recht hierbei weniger Probleme. Dies hängt mit der Tatsache zusammen, daß das innerstaatliche Recht von Deutschland (der Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen) und von den Niederlanden in bezug auf die öffentlich-rechtliche Zusammenarbeit größtenteils übereinstimmt. Hierdurch wird die geringere Reichweite der Zusammenarbeit auf der Basis des deutsch-niederländischen Abkommens gegenüber dem Benelux-Abkommen kompensiert.

Übrigens bestehen im Hinblick auf die Zusammenarbeit auf der Grundlage dieser beiden Abkommen noch einige Unklarheiten und Probleme. So wurde in das deutsch-niederländische Abkommen im Gegensatz zum Benelux-Abkommen explizit die Kollisionsregelung (bei Streitigkeiten zwischen Behörden) aufgenommen, die bestimmt, daß eine Behörde nur durch die eigenen Gerichte zu einem Tun oder Unterlassen verurteilt werden kann. Hierdurch entsteht eine Hin- und Herverweisung zu den Gerichten. Dieses Problem wird im deutsch-niederländischen Abkommen (teilweise) durch die Möglichkeit einer informellen Beilegung von Konflikten (Schiedsvereinbarung) zwischen Behörden gelöst. Obwohl diese Kollisionsregelung nicht ausdrücklich in das Benelux-Abkommen aufgenommen wurde, ist sie wahrscheinlich anwendbar, weil es sich hierbei um eine allgemeine völkerrechtliche Regelung handelt. Es ist abzuwarten, ob und inwieweit der "supranationale" Benelux-Gerichtshof diese Kollisionsregelung (teilweise) zu durchbrechen vermag.

Andere Probleme können sich ergeben aufgrund einer Aufsichtshäufung und der Reichweite der Bindung der teilnehmenden Behörden durch den Zweckverband. In dieser

Hinsicht wird sich die Zusammenarbeit zumindest zu Beginn auf die nicht-bindende Beschlußfassung in den Beratungsgremien oder aber auf Vereinbarungen über Befugnisse mit Ermessensspielraum konzentrieren.

Abschließend ist zu sagen, daß vor allem die formale Seite der grenzüberschreitenden öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit beschrieben wurde, nämlich die Befugnis zur Zusammenarbeit und der diesbezügliche juristische Rahmen. Selbstverständlich können die zu berücksichtigenden materiellen fachgesetzlichen Kompetenzen sich derart unterscheiden, daß letztlich die Vornahme öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen behindert wird. In diesen Fällen wird eine Harmonisierung der Fachgesetzgebung notwendig sein. Hierauf wird an dieser Stelle nicht näher eingegangen.

*Kapitel 7* enthält eine kurze Zusammenfassung, einige Schlußfolgerungen und Empfehlungen bezüglich der Grundlagen und juristischen Rahmenbedingungen einer dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere in bezug auf öffentlich-rechtliche Vereinbarungen niederländischer dezentraler Behörden mit Ihren "Counterparts" in Belgien und Deutschland.

Angesichts dieser Ausführungen und der in der Einleitung angezeigten gesellschaftlichen Relevanz der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere der öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, werden abschließend folgende Empfehlungen gegeben.

1. Zur Betonung der eigenen Position und der Bedeutung der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit müßte in den Niederlanden (und auch in europäischer Hinsicht) die Befugnis für untergeordnete Behörden zum Abschluß von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen mit ihren "Counterparts" im Ausland verfassungsmäßig verankert werden, wobei die diesbezügliche nähere Ausarbeitung des rechtlichen Rahmens in Gesetzen und internationalen Abkommen zu regeln ist.
2. Die Position der untergeordneten Behörden zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit muß auch außerhalb der Anwendung der Zusammenarbeit auf der Grundlage des Benelux-Abkommens und des deutsch-niederländischen Abkommens einen mehr fundamentalen Charakter erhalten. Dort, wo diese Behörden bestimmte Kompetenzen ausführen, müssen sie (und nicht unbedingt die übergeordneten Behörden) im Prinzip über das entsprechende Recht für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit verfügen. Vor allem bei der Erstellung von Verträgen und Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften muß die Rolle der untergeordneten Behörden stärker betont werden.
3. Eine Ausdehnung des Wirkungsgrades des Benelux-Abkommens und des deutsch-niederländischen Abkommens über die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Hinblick auf "*Gewesten/Gemeenschappen*" bzw. die Länder muß untersucht werden. Dies wäre sicherlich unter dem Aspekt der jüngsten belgischen und deutschen Grundgesetzänderungen in Sachen Vertragsabschluß möglich.
4. Im Zusammenhang mit der Verweisung des Benelux-Abkommens und des deutsch-niederländischen Abkommens über die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf das wechselseitig anwendbare nationale Recht und insbesondere auf die Verwaltungsaufsicht sind in beiden Abkommen nähere Bestimmungen über die Koordination - sicherlich bei Aufsichtsverfahren - angebracht.

5. Angesichts der Problematik der Konfrontation von Rechtssystemen bei dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit ist, gerade in bezug auf die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten zwischen Behörden, eine klarere Rechtsstreitigkeitenregelung gewünscht. Dabei ist bei Streitfällen, die nicht die Rechte und Pflichten Dritter beeinflussen, eine Schiedsregelung zu erwägen, die den Rechtsweg zum Gericht ausschließt.
6. Öffentlich-rechtliche grenzüberschreitende Vereinbarungen zwischen untergeordneten Behörden, vor allem solche, durch die Zweckverbände ins Leben gerufen werden, müssen von der Bevölkerung mitgetragen werden. Ein Fehlen der Einbeziehung/des Einflusses der Bevölkerung kann dazu führen, daß diese Vereinbarungen auf lange Sicht Schiffbruch erleiden. Die Tatsache, daß z.B. der Gemeinderat bei einer kommunalen Zusammenarbeit zumindest der Errichtung eines grenzüberschreitenden Zweckverbandes zustimmen muß, reicht vielleicht noch nicht aus. Es muß eine meßbare Zustimmung des Volkes stattfinden, z.B. durch Referenda. Handelt es sich um weniger sichtbare Formen der Zusammenarbeit, etwa um öffentlich-rechtliche Vereinbarungen über die Erteilung von Befugnissen mit Ermessensspielraum, ist eine diesbezügliche Veröffentlichung Voraussetzung für Offenheit und Kontrolle durch die Bürger.
7. Da die Initiativen bezüglich einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und damit auch die diesbezüglichen Formen und Variationen zunehmen, ist aus Kontinuitätsgründen eine Strukturierung der Zusammenarbeit (Wer ist mit was wie befaßt?) auf Dauer notwendig. Wildwuchs der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit muß vermieden werden.
8. Da es für jede Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine optimale Größenordnung gibt, muß die angestrebte Form von Fall zu Fall bestimmt werden. Für eine gelegentliche Zusammenarbeit zwischen z.B. zwei aneinandergrenzenden Behörden ist in der Regel die Schaffung eines öffentlichen Zweckverbandes nicht erforderlich, vielmehr reicht hier zum Beispiel ein Kompetenzvertrag aus. Für eine strukturellere Zusammenarbeit zwischen mehreren Behörden könnten grenzüberschreitende Zweckverbände gebildet werden, etwa durch Umformung der bestehenden Grenz-/Euregios. Da diese Grenz-/Euregios noch nicht sehr stark in das Bewußtsein der Bürger eingedrungen sind, müssen diese Zweckverbände im Prinzip an der Basis, also bei den Bürgern auf kommunaler Ebene, eingerichtet werden. Eine direkte Wahl des vertretenden Organs dieser Grenz-/Euregios ist angesichts der vielen bestehenden Wahlen vielleicht nicht ohne weiteres wünschenswert. Die einzelnen gewählten Gemeinderatsmitglieder oder die Vertreter in den nationalen kommunalen Kooperationsverbänden könnten den Grenz-/Euregierrat bilden. Die Vertretung kann z.B. anhand der Einwohnerzahlen bestimmt werden. In diesen kommunalen Kooperationsverbänden können höhere Behörden, z.B. in den Niederlanden die "*Provincies*" in Deutschland die Länder und in Belgien die "*Gewesten/ Gemeenschappen*", als (koordinierende) Beratungsinstanz auftreten. Eine vergleichbare Beteiligung von anderen (privatrechtlichen) Instanzen kann vorgesehen sein.
9. Eine Ordnung für eine Grenz-/Euregio, durch die diese über Zuständigkeiten verfügt, die Bürger und Behörden binden, impliziert eine Übertragung von Befugnissen der beteiligten Gemeinden. Da diese Form der Zusammenarbeit (auf der Grundlage des Benelux-Abkommens bzw. des deutsch-niederländischen Abkommens über dezentrale

grenzüberschreitende Zusammenarbeit) zur Anwendung des innerstaatlichen Rechts der Teilnehmer führt, können Probleme im Zusammenhang mit der (unterschiedlichen) Aufsicht und dem (unterschiedlichen) Rechtsschutz entstehen.

Diese Divergenzen können auf drei Arten reduziert werden. In erster Linie kann eine Abstimmung (Koordination und Harmonisierung) der Aufsichts- und Rechtsschutzverfahren durchgeführt werden. Darüber hinaus geht die Entscheidung zugunsten der Anwendbarkeit eines nationalen Rechtssystems. Die Divergenzen könnten wahrscheinlich am stärksten durch die Schaffung einer eigenen rechtlichen Ordnung für die Grenz-/Euregio, unabhängig von der der teilnehmenden Behörden, aufgehoben werden. Diese eigene Ordnung impliziert den Wegfallen der (nationalen) Grenze innerhalb der Euregio. Da in diesem Fall die rechtliche Ordnung innerhalb der Grenz-/Euregio von der nationalen Ordnung abweicht, entsteht ein vergleichbares Divergenzproblem bei der Zusammenarbeit zwischen den Grenz-/Euregios und dem angrenzenden nationalen Gebiet. Letzteres gilt auch für die Zusammenarbeit zwischen Grenz-/Euregios untereinander, falls ihre rechtliche Ordnung nicht dieselbe ist. Bei der Anwendbarkeit eines nationalen Rechtssystems ist dies auch der Fall bei der Zusammenarbeit zwischen der Grenz-/Euregio und dem angrenzenden Gebiet des Staates des nicht anwendbaren Rechtssystems sowie zwischen Grenz-/Euregios untereinander, wenn sich die jeweiligen Rechtssysteme unterscheiden. Anders ausgedrückt: Dort, wo die Staaten zugunsten der Grenz-/Euregios Souveränität einbüßen, werden die heutigen nationalen Grenzen lediglich auf die Außengrenzen der Grenz-/Euregios verlegt. Die Entscheidung zugunsten einer eigenen rechtlichen Ordnung bzw. die Anwendung der nationalen Rechtssysteme hat in dieser Hinsicht demnach nicht so viel Sinn.

Falls (noch) nicht zu einer Übertragung von Befugnissen auf Grenz-/Euregios übergegangen wird, die die Bürger oder die Behörden binden, kann eine Zusammenarbeit mit einer vergleichbaren rechtlichen Reichweite bewerkstelligt werden, indem innerhalb der Grenz-/Euregios ad hoc Vereinbarungen über die Ausübung von Befugnissen gemacht werden, die danach "im eigenen Hause" von den teilnehmenden Behörden aufgegriffen und ausgeführt werden.

10. Die Finanzierung ist sicherlich ebenso wichtig für das Zustandekommen und Ausführen von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen (Schaffung der diesbezüglichen gesetzlichen Grundlagen). In diesem Zusammenhang muß die Interreg-Förderung, die die politische Bereitschaft zur Zusammenarbeit und den "Euregiogeist" unterstützt, gleichzeitig aber einen Beitrag der teilnehmenden Behörden erfordert, sicherlich noch einige Jahre aufrechterhalten werden.
11. Für das Zustandekommen von öffentlich-rechtlichen Absprachen zwischen belgischen, deutschen und niederländischen untergeordneten Behörden in der Euregio Maas-Rhein ist neben einer Abstimmung des Benelux-Abkommens und des deutsch-niederländischen Abkommens gleichzeitig ein vergleichbarer Vertrag zwischen Belgien und Deutschland erforderlich.

**Public law transfrontier co-operation between local authorities**  
**Legal aspects of public law agreements between Dutch local authorities and**  
**their counterparts in Belgium and Germany**

INTRODUCTION

Many of the territories of Dutch local authorities - to be defined for this purpose as all governmental authorities below the national level - border directly on Belgium or Germany. The territories concerned involve more than half of the Dutch provinces, about one-eighth of the Dutch municipalities, approximately one-fifth of the Dutch water control corporations and more than one-third of the territorial communities created under the *Wet gemeenschappelijke regelingen* (Act on Public Law Cooperation between Local Authorities). Up to the present day, however, the provincial, municipal and regional authorities and their counterparts on the other side of the border have concluded virtually no public law agreements. The national borders apparently form an obstacle in this respect, as a reasonable degree of co-operation of a public law nature does exist within the individual countries themselves. Transfrontier co-operation between local authorities is predominantly established on an official and administrative scale and is, so to speak, of a factual nature. In this framework, transfrontier co-operation manifests itself at various administrative levels: between only a few municipalities, between a large number of municipalities and - possibly - provinces (border regions/Euroregions) and, at a higher interregional level, between Dutch provinces and (services of) Belgian *Gewesten/Gemeenschappen* (Districts/Communities), as well as German *Länder* (the States of the Federal Republic). In the past few years, an increasing number of cross-border initiatives have been launched in the field of public duties and powers.

This growing practice of transfrontier co-operation between local authorities and the increasing need for more far-reaching agreements in a legal sense already justify a more detailed investigation into the legal principles and the legal framework of this issue. For a number of other reasons, however, it is also (socially) important in this respect to give a description of the administrative powers for transfrontier co-operation and an indication of possible forms of such co-operation.

First and foremost, transfrontier co-operation between local authorities must be viewed from the perspective of internationalisation, due to the disappearance of the internal

borders within the European Community. Transfrontier co-operation on public powers, established between the authorities most closely linked with the citizens, can particularly contribute to the development of a single Europe. Furthermore, in the context of the removal of frontiers, the local authorities in the border regions will become increasingly inter-dependent. To resolve any problems and to optimise administration, it may become necessary to co-operate with 'foreign' authorities. Consideration might, for instance, be given to jointly adopting plans and permit rules, but also to assigning the powers involved to newly formed transfrontier associations. It seems quite possible that a process of institutionalisation will take place in the cross-border regions. The opportunity to establish far-reaching co-operation in (certain) policy areas may in particular expedite the creation of such cross-border regions and reinforce their internal and external position. The following should also be noted at this point. The legal scope of transfrontier co-operation does not yet extend beyond that of co-operation between the local authorities within the relevant countries. For instance, the Netherlands and Germany and, to a lesser extent, Belgium have legislation on co-operation between local authorities, allowing them to devolve public powers to newly created public entities, to give a mandate to neighbour municipalities to exercise public powers and to make other agreements within the framework of their discretionary powers. As this dissertation compares Dutch, German and Belgian laws on local authorities and co-operation between such authorities, it should be possible to determine whether or not the laws of these countries are similar and whether this similarity may promote (European) integration. Obviously, if the laws conform to each other, co-operation will be easier to achieve than if the legal systems are at variance. However, I believe that the (similarity of) law as a possible catalyst of integration should not be overestimated. Similarities/distinctions in the fields of language, administrative culture, conflict of interest, etc., may influence co-operation more than similarities/distinctions in legislation. On the other hand, if transfrontier co-operation is institutionalised and formalised (and, thus, if rules are adopted in this respect), this may contribute to a co-ordination of governmental policies and powers where it concerns bottlenecks and opportunities for border regions.

Establishing transfrontier co-operation is also important with a view to avoiding liability in the absence of such co-operation. Reference should be made to the "reflexive" effect of legislation. The Dutch courts have held that decision-making processes (especially in the field of environmental permits and plans) must take account of foreign effects and/or circumstances. In the light of this duty to protect foreign rights and interests, it seems sensible to achieve co-operation in advance in the form of mutual co-ordination (by means of agreements between authorities). This is to be preferred over any subsequent liability for or reversal of decisions on grounds of a lack of co-ordination. Making far-reaching public law agreements particularly ensures the coming into being of obligations (not only rights) for foreign governmental authorities and citizens, among others. As it is, apart from the Dutch court decisions referred to above, there are several statutory provisions which expressly provide for co-ordination with foreign authorities.

The advantage of co-operation is, of course, that it is more efficient than actions undertaken (differently) by the individual authorities of their own accord or actions undertaken by one authority, but omitted by another.

## DEFINITION OF THE PROBLEM

The legal regime governing the various possibilities open to local authorities to make transfrontier public law agreements is currently taking shape. The purpose of this dissertation is to provide an analysis of what is legally possible (in terms of powers and legal framework) in making transfrontier public law agreements between Dutch local authorities and their counterparts in Belgium and Germany.

As concerns local transfrontier co-operation, the key question can be described as follows:

*Do Dutch local authorities have the power to make public law agreements with their counterparts in Belgium and Germany and, if so, what is the legal framework in which such public law agreements can manifest themselves?*

Within the individual States, there are statutory bases for co-operation in the form of agreements which provide for (the assignment of) administrative and regulatory powers between local authorities. Indeed, co-operation between local authorities within the State is specifically regulated by domestic law: in the Netherlands by the *Wet gemeenschappelijke regelingen*, in Belgium by the *Wet betreffende de intercommunales* and the *Wet houdende organisatie van agglomeraties en federaties van gemeenten* and in the German federal states of North Rhine-Westphalia and Lower Saxony by the *Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit* and the *Zweckverbandsgesetz*, respectively.

The major forms of public law agreements between authorities, indicated by the relevant domestic laws are:

- *the creation of a new public corporation with regulatory and/or administrative powers;*
- *the assignment of public powers from one governmental authority to the other (delegation of powers);*
- *the assignment of the exercise of public powers from one governmental authority to the other (mandate).*

Furthermore, public law agreements may consist of agreements which do not necessarily require a(n additional) statutory basis (apart from the freedom of contract under private law). Such agreements concern, e.g., agreements between authorities on the manner in which certain public powers are exercised or on the co-ordination of decisions, etc. Such agreements are often based on discretionary public powers. For that reason, I would like to define such agreements, especially as a delineation from private law agreements, as being of a public law nature. The relevant (organic) legislation and, in many cases, other (sector-related) legislation is usually confined to provisions on internal co-ordination and contains no sections on similar transfrontier co-operation between local authorities. The statutory forms of co-operation are territory-bound. If the relevant public law agreements cross the borders of the State, the requirement of a statutory basis becomes even more pertinent. There are, on an incidental basis, transfrontier co-operative powers for local authorities which are based on directives of the European Communities and international treaties. However, these directives generally - save for a few exceptions - contain obli-



gations to enter into consultations. They do not provide for more far-reaching forms of co-operation, analogous to those set out in said domestic laws. The Netherlands and Belgium, as well as the Netherlands and Germany, have recently concluded treaties on transfrontier co-operation between local authorities. These treaties elaborate on the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (Madrid, 1980) drawn up by the Council of Europe. The objective of these treaties is to enable public law agreements between local authorities. The local co-operation between the Netherlands and Belgium has been regulated in the Benelux Agreement on Transfrontier Co-operation between Territorial Associations or Authorities, Brussels, 1986 (*Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten*). As concerns local co-operation between the Netherlands and Germany, this is governed by the Agreement between the Kingdom of the Netherlands, the Federal Republic of Germany, the State of North Rhine-Westphalia and the State of Lower Saxony on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, Isselburg-Anholt, 1991 (*Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Nedersaksen en het Land Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten*). Both treaties are of major significance in relation to the powers of local authorities and the legal framework for the conclusion of public law transfrontier agreements.

#### SUMMARY BY CHAPTER

The key question in *Chapter 2* is whether sovereignty/territoriality implies that international law should govern the public law agreements which are made between local authorities on both sides of the border with respect to the delegation/exercise of public law powers. As explained in Chapter 2, international law only applies to transfrontier public law agreements involving an assignment of powers between local authorities (that is, powers which are binding on citizens and governmental authorities) insofar as this law allows the States to provide a legal basis for such agreements. Such a basis is mainly required for public law agreements under which powers are assigned to foreign authorities or newly created cross-border associations (having powers that are binding on citizens and governmental authorities). I believe, however, that public law agreements concerning e.g. discretionary powers or the establishment of consultative forums without any decision-making powers require no additional underlying treaty. Even if international treaties constitute the basis of concluding public transfrontier co-operation between local authorities, this does not imply that international law applies to (the contents of) the relevant agreements. The applicability of international law to transfrontier-cooperation between local authorities has been placed predominantly in a perspective of international administrative agreements. The legal status of these agreements must in principle be sought in international law and the requirements prescribed for the conclusion of treaties and the law governing such treaties. In general, the conclusion may be drawn that the (possible) applicability of national (public) law to international administrative agreements is more often the case. In other words: apart from treaties, other binding agreements can exist at the international level.

Following the above line of reasoning, transfrontier co-operation of a public law nature between local authorities does not fit in with the constitutional systems governing external affairs. This ensues from the (local) level of government at which the authorities co-operate and from the fact that the authorities act within their local and regional, autonomous and sector-related powers, as well as from the fact that the (mutual) national laws apply to the transfrontier co-operation. On the other hand, it has been established in Chapter 6 that there is always a possibility that the central government reverses decisions of local authorities on the basis of their general administrative/constitutional powers of supervision. The ground for such a reversal will probably be a violation of law (the lack of any statutory basis) or an infringement of public and/or municipal interest rather than a violation of the constitutional prerogative of the central government in the field of external (international) affairs.

*Chapter 3* is devoted to the role to be played by a number of European organisations with respect to transfrontier co-operation between local authorities and, particularly, to the provision of a legal basis for such co-operation. Particular attention has been paid to the weak legal basis of the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities drawn up by the Council of Europe. A supplementary Protocol is currently in preparation, providing for more extensive powers for local authorities in this respect. The Protocol will consequently conform to the rights acknowledged by the European Charter on Local Autonomy. The supranational nature of the European Communities has not yet resulted in the drafting of general EC rules governing transfrontier co-operation between local authorities. Such a general set of rules could be desirable, for instance in the light of the development of a single Europe at the very basis (close to the citizens) and the uniformization of local forms of co-operation (in the border regions) in the various Member States. At present, the European Communities mainly play a role in financing transfrontier co-operation and in respect of some weaker forms of co-operation (consultation, etc.) provided for in environmental directives. In this perspective, the minor role reserved for the local authorities is rather striking. Local authorities, though having significant environmental duties, seem to be missing the boat where it concerns transfrontier co-operation. Central government is the body explicitly mentioned (not only in the EC directives, but also) in international environmental treaties, for instance, the treaties concluded in the framework of the Economic Commission for Europe of the United Nations. Central government is also the body which must clearly indicate where and how they or their subordinate authorities are obliged to satisfy the provisions of the relevant treaties. The central authorities often, though not always justifiably, reserve the formal right to establish transfrontier co-operation. It is not always effectual to leave all matters to the States Signatories (or, as concerns the European Communities, the Member States) if the performance of the treaties is left to the local authorities.

The role of the European Communities can be of particular significance where it concerns the harmonisation of substantive law, which is of extreme importance for transfrontier co-operation. However, the harmonisation of sector legislation will not be addressed in this dissertation.

*Chapter 4* gives a description of the organic laws with respect to Belgian, German and Dutch local authorities which are authorised to establish transfrontier co-operation. The organisation of these local authorities, as well as their (autonomous) powers, are mainly relevant as an introduction to the issues addressed in Chapters 5 and 6. It has been established that, at least at a municipal level, the distinctions in organic laws form no impediment to local co-operation between Belgian-Dutch and German-Dutch authorities. Neither do they form an impediment to co-operation for the Dutch provinces in the Dutch-Belgian relations. However, due to distinctions in powers under the sector legislation, inter-provincial transfrontier co-operation between Belgium and the Netherlands may pose some problems. Similar problems exist with regard to co-operation between Dutch provinces and German authorities. In the framework of transfrontier co-operation, it is difficult to determine the German equivalents of Dutch provinces.

The central issue of *Chapters 5 and 6* is the national law dimension of transfrontier public law agreements between local authorities. This national law dimension is much more obvious in this respect than the international law perspective (see Chapter 2). This ensues from the local government level at which co-operation is created, the municipal/regional subjects of co-operation, but especially the law that applies to the co-operation. The Benelux Agreement on transfrontier co-operation between local authorities has been applicable to the Netherlands and Belgium for more than two years (see Chapter 5). With respect to transfrontier co-operation between the Netherlands and Germany (North Rhine-Westphalia and Lower Saxony), this co-operation has been regulated since early 1993 by the German-Dutch Agreement on transfrontier co-operation between local authorities. Both agreements confer powers on local authorities to enter into transfrontier public law agreements. The forms of co-operation allowed on the basis of the Benelux Agreement - that is, the creation of a public corporation, a community body and administrative agreements - are more far-reaching, in terms of legal scope, than the forms of co-operation allowed on the basis of the German-Dutch Agreement - that is, the creation of a public corporation, a community body and public law agreements. For a number of issues, such as supervision, both agreements refer to the applicability of the domestic laws governing the participating authorities. The relevant Benelux Agreement (almost completely) failed to consider the differences between co-operation in the Netherlands under the *Wet gemeenschappelijke regelingen* and that in Belgium under the *Wet betreffende de intercommunales*. As co-operation on the basis of domestic law is decisive for transfrontier co-operation, the Benelux Agreement must be interpreted rather extensively to be able to meet the objective of the Agreement: providing a legal basis for transfrontier co-operation under public law.

The references to German and Dutch laws in the relevant German-Dutch Agreement involve fewer problems in this respect. This is due to the fact that the domestic law of Germany (North Rhine-Westphalia and Lower Saxony) in respect of public law co-operation largely conforms to that of the Netherlands. Consequently, this factor compensates for the less far-reaching legal scope of the co-operation under the German-Dutch Agreement, if compared with the Benelux Agreement.

However, there are several uncertainties and problems concerning the co-operation under the two agreements referred to above. For instance, contrary to the Benelux Agreement, the German-Dutch Agreement contains a specific conflict of laws provision (in the event of any disputes between the participating authorities) stating that an authority may only be ordered to perform any act or omission pursuant to a judgment of its own national court. This results in references back-and-forth to the individual courts. In the German-Dutch Agreement, this problem is (partly) resolved by the option of drafting an informal dispute settlement arrangement (arbitration agreement) between the authorities. Although this conflict of laws provision has not been expressly incorporated in the Benelux Agreement, it will probably apply nevertheless, since it concerns a general rule of international law. It remains to be seen whether and to what extent the "supranational" Benelux Court of Justice can (partly) break this conflict of laws rule.

Other problems may arise from the accumulation of supervisory powers and from the extent to which the participating authorities are bound by the public corporation. In this perspective, co-operation will perhaps - certainly at the beginning - focus on non-binding decision-making processes or on agreements on discretionary powers.

Finally, the dissertation particularly describes the formal aspects of co-operation, that is, the power to co-operate and the legal framework in which this co-operation is to take place. It may, of course, be so that the substantive sector-related powers differ to such an extent that they preclude the making of public law agreements. In such cases, the sector-related legislation will have to be harmonised. This aspect is not discussed in further detail.

*Chapter 7* contains a brief summary, some conclusions and recommendations on the powers to co-operate and the legal framework of this transfrontier co-operation, particularly where it concerns the conclusion of public law agreements between Dutch local authorities and their counterparts in Belgium and Germany.

In the light of the issues discussed and the social relevance of local transfrontier co-operation referred to in the introduction and, particularly, in view of the conclusion of public law agreements, I refer to the following recommendations.

1. To emphasise the domestic position and the significance of transfrontier co-operation between local authorities, the powers of the local authorities to conclude public law agreements with their counterparts on the other side of the border should be embedded in the Dutch constitution (and, preferably, provided for from a European perspective). The relevant provision should indicate that the legal framework is to be regulated in further detail in laws or treaties.
2. The position of local authorities with respect to transfrontier co-operation should be given a more fundamental basis, even apart from applicability under the Benelux Agreement and the German-Dutch Agreement. When exercising certain substantive powers, the local authorities (and not, by definition, the central government) should in principle be granted the related right to establish transfrontier co-operation. The

role of local authorities should be enhanced especially where it concerns the drafting of treaties and directives of the European Communities.

3. Consideration should be given to an extension of the effect of the Benelux Agreement and the German-Dutch Agreement on transfrontier co-operation where it concerns the *Gewesten/Gemeenschappen* and the *Länder*, respectively. This should be possible in view of the recent constitutional revisions that have taken place in Belgium and Germany with respect to the conclusion of treaties.
4. In view of the references, included in the Benelux Agreement and the German-Dutch Agreement on transfrontier co-operation, to the applicable national laws of the states signatories and especially to the administrative supervision, more detailed provisions on co-ordination, particularly in the supervisory procedures, seem to be in order in both treaties.
5. In the light of the problems involved in confrontations between legal systems in the field of transfrontier co-operation, particularly with respect to the settlement of disputes existing between the participating authorities, a more clearly defined dispute settlement arrangement seems desirable. With respect to disputes not affecting the rights and duties of third parties, consideration may be given to an arbitration procedure, precluding the parties from initiating national court proceedings.
6. The conclusion of transfrontier public law agreements between local authorities, particularly such agreements which create public corporations, should be supported by the population. If the citizens are not involved or cannot exercise any influence on the agreements, the agreements may fail in the end. The fact that, for instance, municipal co-operation requires the consent of the Municipal Council for the establishment of a transfrontier public corporation may be insufficient in this respect. What seems necessary is the measurable consent of the people, e.g. by means of referendums. If the co-operation concerns less visible forms, such as public law agreements on the manner in which discretionary powers are exercised, publication is a pre-condition for openness and control by the citizens.
7. Since the initiatives in the field of transfrontier co-operation are increasing and, consequently, the forms and variations of co-operation, it will be necessary in the end, for purposes of continuity, to structure the co-operation - who is doing what and how is this done. Proliferation of transfrontier co-operation should be avoided.
8. Since each form of transfrontier co-operation has its own optimal scale, the form to be chosen must be determined on a case-by-case basis. For instance, co-operation on an incidental basis between two neighbourly authorities does not require the creation of a public corporation, but can be settled by means of an agreement concerning the exercise of powers. More structural forms of co-operation between several authorities may be regulated by creating transfrontier public corporations (transformation of existing border regions/Euroregions). As the citizens have no real interest in border regions/Euroregions, these regions should be established at the basis, as close as possible to the citizens, at a municipal level. The idea of direct elections of the representative organ of the border region/Euroregion is maybe not the correct procedure, in view of the many elections already being held. The various, elected municipal councils or the representatives in the domestic municipal associations could form the council of the border region/Euroregion. Representation could be based on population. Higher authorities, for instance the Dutch *Provincies*, the German *Länder* and

the Belgian *Gewesten/Gemeenschappen*, could act as (co-ordinating) consultative committees in the municipal associations. Moreover, other (private law) institutions could participate on a similar basis.

9. A regime for a border region/Euroregion with powers which are binding upon citizens and/or authorities implies a transfer of powers by the participating municipalities. As this form of co-operation (under the Benelux Agreement and the German-Dutch Agreement, respectively) results in the applicability of the participants' internal laws, problems may arise in connection with (divergent) supervisory powers and (divergent) legal protection.

This divergence can be limited in three ways. First, the parties may opt for co-ordination and harmonisation of supervisory and legal protection procedures. The choice to apply only one of the national legal systems would be one step further, but the most far-reaching method of limiting the divergence would be to create a separate legal regime for the border region/Euroregion, operating independently from the participating authorities. Such a separate regime would involve the non-applicability of the legal regimes of the participating authorities and, thus, the elimination of the (national) frontiers within the Euroregion. Since the legal regime of the border region/Euroregion would consequently deviate from the national regimes, an identical divergence problem would arise in the event of co-operation between the border region/Euroregion and the national neighbour area. This also applies to co-operation between more border regions/Euroregions with different legal regimes. If only one domestic legal system were to be applied, the same situation would occur in the event of co-operation between the border region/Euroregion and the adjacent territory of the State whose legal system is not applicable, or between several border regions/Euroregions who have different legal regimes. In other words, whenever States lose their sovereignty to border regions/Euroregions, the present national borders will merely be shifted to the outer frontiers of the border regions/Euroregions. Therefore, it seems rather useless to opt for a separate legal regime or to apply one of the national legal systems.

If powers binding on the citizens and/or the authorities have not (yet) been assigned to border regions/Euroregions, co-operation with a similar legal scope can be achieved by making ad-hoc agreements within the border region/Euroregion about the exercise of powers. These agreements can subsequently be assumed and performed in-house by the participating authorities.

10. Financing is just as important for concluding and performing public law agreements as is the provision of legal bases for the agreements. In this respect, the subsidies granted in the framework of Interreg, a programme which promotes the political willingness to co-operate and the creation of a "Euroregion spirit", but which also requires a contribution from the participating authorities, will have to be continued for at least a few more years.
11. The conclusion of public agreements between Belgian, German and Dutch local authorities in the Meuse-Rhine Euroregion not only requires co-ordination between the Benelux Agreement and the German-Dutch Agreement, but also the conclusion of a similar treaty between Belgium and Germany.



**Les coopérations transfrontalières de droit public entre autorités locales**  
**Aspects juridiques des accords de droit public entre les autorités locales**  
**néerlandaises et leurs équivalents belges et allemands**

INTRODUCTION

Un grand nombre d'autorités locales des Pays-Bas partage des frontières avec les deux pays voisins, Belgique et Allemagne. Plus de la moitié des provinces néerlandaises sont concernées, soit près d'un huitième des communes du pays, plus ou moins un cinquième des "waterschappen" (entité néerlandaise chargée de la gestion des eaux) et un bon tiers des domaines de coopération définis par la Wet Gemeenschappelijke Regelingen (loi néerlandaise fixant les modalités de coopération de droit public entre autorités locales). Jusqu'ici, on a pu relever peu d'accords de droit public entre les autorités provinciales, locales et régionales néerlandaises et leurs homologues belges et allemands. Les frontières nationales semblent constituer en l'espèce une barrière effective, alors que, au sein de chacun des trois pays concernés, de tels types de coopération font florès. A ce jour, les initiatives de coopération transfrontalière restent le fait de fonctionnaires et d'administrations et se traduisent souvent dans des coopérations *de facto*. Différents niveaux administratifs sont alors impliqués: coopérations entre quelques communes, entre un grand nombre de communes et les provinces (régions frontalières et eurégions) et, à un niveau interrégional administrativement plus élevé entre les provinces néerlandaises et les Régions/Communautés belges ou les Länder allemands. Ces dernières années ont néanmoins connu, du moins dans la pratique, une multiplication des initiatives transfrontalières relevant des missions et des compétences publiques.

L'augmentation de ces coopérations transfrontalières et le besoin grandissant de les doter d'une stature juridique montrent l'intérêt d'une recherche plus avancée dans le domaine de leurs fondements juridiques et de leur cadre légal. Il serait également d'intérêt (public) de dresser l'inventaire des différentes formes que peuvent revêtir ces accords ainsi que des différentes compétences impliquées.

Tout d'abord, il faut situer ces liens transfrontaliers établis entre autorités locales dans la droite ligne de l'abolition des frontières nationales au sein de la Communauté Européenne. La construction de l'Europe passe par ces accords portant sur les compétences de droit public passés entre les autorités qui sont les plus proches du citoyen.

Ensuite, cette même disparition des frontières européennes resserre encore les liens de dépendance entre les autorités des régions frontalières. Certains problèmes pourraient



trouver une solution via une collaboration de droit public entre les autorités locales concernées et les autorités "étrangères". On évoquera bien sûr la possibilité d'élaborer conjointement certains projets ou d'accorder de concert certaines autorisations, mais il pourrait être également question de transférer certaines compétences à des associations transfrontalières qui restent encore à créer. Les différentes "régions" à cheval sur les frontières pourraient un jour se voir attribuer le statut d'institutions de plein droit. Néanmoins, ce n'est que lorsqu'il sera possible de collaborer en profondeur dans certains domaines politiques qu'il sera également possible de créer (plus vite) de telles entités et de leur donner une stature crédible tant en leur sein que vis-à-vis de l'extérieur. A ce propos, il faut tenir compte de ce qui suit: la portée juridique des accords transfrontaliers en question reste bien en deçà du cadre légal des accords équivalents entre autorités locales dans chacun des trois pays. Ainsi, les Pays-Bas, l'Allemagne -et, dans une moindre mesure, la Belgique- se sont dotés d'une législation en matière de coopération entre autorités locales; celle-ci leur confère le droit de transférer des compétences de droit public vers des organismes publics restant à instituer, de confier lesdites compétences à des communes voisines ou de passer des accords relatifs à l'exercice des prérogatives discrétionnaires.

On trouvera dans le présent travail une comparaison entre les trois législations -néerlandaise, belge et allemande- en matière d'autorités locales et de coopérations de droit public entre ceux-ci. Fort du résultat de cette comparaison, il sera donc possible de constater l'éventuelle communauté de droit en l'espèce et de démontrer si celle-ci peut favoriser l'intégration au sein de la Communauté Européenne. Les parallèles entre les différentes législations ne peuvent que favoriser l'éclosion de coopérations, au même titre que les divergences entre les cadres légaux constituent autant d'obstacles pour celles-ci. Par ailleurs, nous pensons qu'il ne faut pas surestimer l'importance de l'identité entre les droits néerlandais, belges et allemands comme vecteur d'intégration. Il est probable que les différences/ressemblances entre langues, cultures politiques, les conflits d'intérêts, etc., dictent plus les modalités de coopération transfrontalière que l'existence ou l'absence d'éventuels parallèles légaux. Par contre, c'est en donnant une stature formelle, institutionnalisée, à cette coopération (et partant en les normalisant via une réglementation) que l'on obtiendra une unité de vues, tant au niveau politique qu'au niveau des compétences à propos des points délicats soulevés par le dossier des régions frontalières.

Autre problème important lié à ces initiatives transfrontalières: le partage des responsabilités lorsque la coopération n'a pas lieu. Dans ce domaine, il importe de relever que certaines réglementations néerlandaises tiennent également compte des intérêts étrangers. La jurisprudence néerlandaise, par exemple, invite les autorités amenées à prendre des décisions en matière d'environnement (autorisations ou projets) à considérer les éventuelles retombées *à l'étranger*. Cette obligation de tenir compte et de protéger les intérêts et les droits des tiers au-delà des frontières nationales ne peut, bien évidemment, que rendre plus souhaitable tout effort d'entente préalable (par le biais d'accords entre les autorités des pays concernés). On préférera rechercher un compromis initial à devoir, en cas de désaccord ultérieur, établir a posteriori les responsabilités mutuelles ou réformer une décision prise. En cela, la seule possibilité d'aller plus loin dans l'élaboration juridique desdits accords de droit public permettrait de faire reconnaître de plein droit, tant les droits que les obligations des autorités ou des citoyens des pays limi-

trohpes. Le droit néerlandais contient en outre des dispositions légales prévoyant explicitement la nécessité de parvenir à un consensus avec les autorités étrangères concernées. En outre, il est évidemment préférable de collaborer plutôt que d'agir individuellement (différemment) ou de ne rien faire du tout.

## PROBLÉMATIQUE

Le cadre légal en matière d'accords de droit public transfrontaliers entre autorités locales est en train de se cristalliser. Le but de cette thèse est d'analyser les aspects juridiques (faculté de conclure des accords de droit public et cadre juridique de ceux-ci) de ces accords de droit public transfrontaliers entre les autorités locales néerlandaises et leurs pairs belges et allemands.

Au coeur de cette problématique, apparaît alors la question:

*les autorités locales néerlandaises ont-elles la faculté de conclure des accords de droit public avec leurs pendants belges et allemands et, dans l'affirmative, de quel cadre juridique relèvent ces accords de droit public?*

Chacune des lois nationales prévoit les coopérations *intra fines* entre pouvoirs publics visant les (transferts de) compétences en matière d'administration et de réglementation. Ainsi, les autorités locales néerlandaises peuvent collaborer au sein du cadre légal défini par la *Wet Gemeenschappelijke Regelingen*. La Belgique, elle, s'est dotée d'une loi sur les intercommunales et d'une loi portant organisation des agglomérations et fédérations de communes. En Allemagne, les *Länder* de Rhénanie-Westphalie et de Basse-Saxe ne sont pas en reste avec, respectivement, le *Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit* et le *Zweckverbandgesetz*.

Les principaux accords de droit public de coopération entre autorités, conformément aux lois nationales des trois pays dont question, prennent donc une des formes suivantes :

- *création d'un nouvel organisme public commun revêtu de compétences en matière d'administration ou de réglementation;*
- *transfert de compétences de droit public d'une autorité à une autre (délégation);*
- *transfert de l'exercice de compétences de droit public d'une autorité à une autre (mandat).*

Pour certains types d'accords, le législateur n'a pas estimé nécessaire de prévoir de fondement légal (outre la liberté contractuelle qui est de droit privé). Il s'agit, par exemple, d'accords portant sur l'exercice d'une compétence de droit public ou sur la coordination de décisions, etc. Ce type d'accords relève dès lors plutôt de pouvoirs discrétionnaires de droit public. Les besoins de ce travail et, plus précisément, la nécessité de délimiter un terrain de recherche pour cette étude des accords de droit public, ont amené l'auteur à examiner d'emblée cette dernière catégorie d'accords assimilés à des conventions de droit privé comme des accords de droit public proprement dit. En l'espèce, la législation (organique) -et souvent d'autres réglementations (sectorielles)- se limite en principe à fixer les coopérations internes et ne mentionne aucune possibilité d'établir des modes de coopération similaires entre autorités locales par delà les frontières. Les possibilités de coopération évoquées ci-avant restent limitées aux territoires nationaux. Aussi, chaque fois que les accords en question impliquent un passage de fron-

tières, le besoin d'un cadre légal approprié se fait d'autant plus cruellement sentir. A un autre niveau, certaines directives européennes et certains traités internationaux attribuent aux autorités locales certaines compétences transfrontalières. Mais ces réglementations vont rarement plus loin que l'obligation de consultation mutuelle: il n'y est pas question de modes de coopération similaires à ceux que prévoient les législations nationales. Récemment néanmoins, des traités de coopération décentralisée ont vu le jour, unissant les Pays-Bas à la Belgique, d'une part, et à l'Allemagne, d'autre part. On peut considérer ces documents une application pratique de la Convention-Cadre Européenne sur la Coopération Transfrontalière des Collectivités ou Autorités Territoriales (Conseil de l'Europe - Madrid 1980). L'objectif poursuivi est bel et bien de rendre possibles les accords de droit public entre autorités locales. Sont concernées:

- a. pour les accords Belgique/Pays-Bas en matière de coopération décentralisée: la Convention Benelux concernant la Coopération Transfrontalière entre Collectivités ou Autorités Territoriales (Bruxelles 1986);
- b. pour les accords Allemagne/Pays-Bas en matière de coopération décentralisée: la Convention signée par le Royaume des Pays-Bas, la République Fédérale d'Allemagne, le Land de Basse-Saxe et celui de Rhénanie-Westphalie portant sur les coopérations transfrontalières entre communautés ou autorités territoriales (Isselburg-Anholt 1991).

Les deux conventions sont d'une importance capitale quant à la définition des compétences de droit public des autorités locales et au cadre juridique des échanges transfrontaliers.

## CONTENU DES CHAPITRES

Le *deuxième chapitre* est principalement consacré à une problématique résultant du principe de souveraineté/territorialité: l'exercice/transfert des compétences découlant des accords transfrontaliers de droit public entre autorités locales relève-t-il du droit public international?

Ce chapitre établit que l'applicabilité du droit public international sur ces accords et ce, dans le cas où il y a transfert de compétences (engageant citoyens et administration) entre autorités locales, se limite en principe à la possibilité qu'ont les états nationaux de leur donner un fondement juridique. Cette base légale est surtout nécessaire dans le cas de coopérations de droit public impliquant un transfert de compétences vers des autorités étrangères ou vers de nouveaux organismes publics encore à créer (et revêtus de compétences engageant citoyens et autorités). Il ne sera pas, par contre, nécessaire de réglementer via des traités les accords de droit public portant sur (l'exercice) des compétences discrétionnaires et sur la création de forums de concertation sans pouvoir décisionnel propre. L'existence de traités relevant du droit public international et posant les fondements d'accords transfrontaliers de droit public entre autorités locales, n'implique pas nécessairement l'applicabilité du droit public international sur lesdits accords (ou leur contenu). Dans ce chapitre deuxième, l'auteur a surtout évoqué l'applicabilité du droit public international sur les accords transfrontaliers décentralisés dans le cas d'accords internationaux administratifs. Le statut juridique de ces derniers impliquera que l'on se tourne en principe vers le droit international en respectant les exigences en matière de

signature de traités proprement dits et le droit qui leur est applicable. A ce propos, on pourrait vraisemblablement conclure qu'il serait plus souvent pertinent de remettre en question l'applicabilité du droit (public) national sur ces accords administratifs internationaux. En d'autres termes: sur le plan international, il existe d'autres moyens de conclure des accords obligatoires que les traités proprement dits.

Par conséquent, on pourrait, selon l'auteur, poser que la signature d'accords transfrontaliers de droit public entre autorités locales ne relève pas du dispositif constitutionnel en matière de relations extérieures (internationales). Nous en voulons pour preuve le niveau administratif (local) où se situe la coopération, le fait que les compétences concernées soient régionales ou locales, autonomes et sectorielles, et enfin que le(s) droit(s) national(aux) soient d'application sur ces coopérations. D'autre part, il ne faut pas perdre de vue, comme l'auteur l'évoque dans le chapitre 6, que le pouvoir central garde naturellement la faculté de casser des décisions prises par les autorités locales dans ce contexte et ce, dans le cadre de sa mission de contrôle administratif prévue légalement. La motivation d'une telle intervention serait la contrariété avec la loi (absence de fondements légaux) ou avec l'intérêt public (ou communal) plutôt que la contrariété avec la primauté constitutionnelle de l'état en matière de relations extérieures (internationales).

*Le chapitre trois* est consacré au rôle joué par un certain nombre d'organisations européennes quant aux coopérations transfrontalières décentralisées et à l'établissement de leurs fondements juridiques. L'auteur y montre la faiblesse de la base juridique établie dans ce domaine par la Convention-Cadre Européenne sur la Coopération Transfrontalière des Collectivités ou Autorités Territoriales (Conseil de l'Europe). Un Protocole est actuellement en préparation qui offrirait aux autorités locales des possibilités juridiquement plus avancées; ce nouveau document serait conforme aux droits prévus par la Charte Européenne de l'Autonomie Locale. Les Communautés Européennes, malgré leur caractère supranational, n'ont pas encore établi de réglementation globale portant sur les accords transfrontaliers de droit public entre autorités locales. D'une part, dans l'optique d'une Europe plus proche du citoyen et, d'autre part, vu l'intérêt d'une uniformisation des procédures de coopération décentralisée (dans les régions frontalières des différents états-membres), on ne peut que souhaiter l'apparition d'une réglementation globale en matière d'accords transfrontaliers décentralisés. Du reste, la Communauté Européenne semble plutôt intervenir au niveau du financement des coopérations transfrontalières et dans le cadre de formes plus légères de coopération (concertation, etc.) comme c'est régulièrement le cas pour les directives en matière d'environnement. A ce titre, le rôle dévolu aux autorités locales reste fort limité. Il faut bien dire que, dans ce contexte, les autorités locales en général, si leur mission en matière d'environnement reste importante, n'en occupent pas moins les seconds rangs dès qu'il s'agit de coopérations transfrontalières. En effet, ce sont les pouvoirs centraux qui sont explicitement cités dans les traités internationaux en matière d'environnement (outre dans les directives européennes) comme, par exemple, les traités signés dans le cadre de la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies et c'est également à eux que revient de déterminer en quoi et comment ils s'engagent, eux et leurs administrations qui leur sont subordonnées, à respecter les dispositions desdits traités. A cela s'ajoute que les pouvoirs centraux se réservent souvent, et selon l'auteur pas toujours à raison, la procédure d'établissement des accords transfrontaliers de droit public. Néanmoins, laisser aux mains des signataires

des traités (pour la CE, il s'agira des Etats-membres) la réalisation au niveau local desdits accords n'est pas toujours synonyme d'efficacité.

La Communauté pourrait remplir une fonction capitale en l'espèce, à savoir l'harmonisation du fond du droit, ce qui, dans le cadre des accords transfrontaliers, est de la plus haute importance. L'harmonisation de cette branche de la législation n'est pas discutée dans le présent ouvrage.

Le *chapitre quatre* explore la teneur des droits organiques belges, allemands et néerlandais en matière d'autorités locales possédant la faculté d'engager des coopérations transfrontalières. Ce portrait de l'organisation des autorités locales ainsi que de leurs compétences (autonomes) constitue avant tout une introduction nécessaire aux éléments développés dans les chapitres cinq et six. On peut y constater que, au niveau communal, les coopérations éventuelles entre Belgique et Pays-Bas et entre Pays-Bas et Allemagne ne devraient pas être entravées par des différences entre les législations organiques nationales. Il en va de même, au niveau provincial néerlandais, pour les relations unissant la Belgique et les Pays-Bas. Par contre, les différences de législation sectorielle en matière de compétences sont susceptibles de poser problème quant aux relations inter-provinciales par delà la frontière belgo-néerlandaise. Il existe également des problèmes liés aux relations entre les provinces néerlandaises et les autorités locales allemandes. Dès qu'il s'agit de nouer des accords transfrontaliers entre les Pays-Bas et la République Fédérale, on bute hélas sur la difficulté de trouver des équivalents allemands aux provinces néerlandaises.

Les *chapitres cinq et six* ont été entièrement consacrés à l'étude de la dimension légale nationale des accords transfrontaliers de droit public entre autorités locales. Cette dimension nationale tombe bien évidemment sous le sens, plus que la dimension internationale évoquée au chapitre deux, si l'on pense au niveau administratif décentralisé concerné, aux objets locaux/régionaux des coopérations dont question et au droit applicable en la matière. Les Pays-Bas et la Belgique se sont déjà dotés il y a deux ans de la Convention Benelux en matière de coopération transfrontalière entre autorités locales (chapitre 5). Le même type de relation transfrontalière mais, cette fois, entre les Pays-Bas et l'Allemagne (Rhénanie-Westphalie et Basse-Saxe) est couvert depuis le début 1993 par la convention mentionnée plus haut. Les deux conventions accordent aux autorités locales les compétences nécessaires à la signature d'accords de droit public par delà les frontières. La Convention Benelux va juridiquement plus loin que la convention germano-néerlandaise quant aux formes que peuvent revêtir les coopérations (l'organisme public, l'organe commun et les accords administratifs), à savoir au niveau de l'organisme public, de l'organe commun et des accords de droit public. Les deux conventions renvoient au droit national des parties pour certains points de la coopération, par exemple en matière de contrôle. Cette même Convention Benelux ne tient peu, ou pas, compte des différences existant entre les modalités des accords *intra fines* régis, aux Pays-Bas, par la *Wet Gemeenschappelijke Regelingen* et, en Belgique, par la Loi sur les Intercommunales. Dans la mesure où les coopérations au sein de chacun des pays régies par le droit national servent souvent de modèles lors de l'établissement d'accords transfrontaliers, il s'agit de donner une interprétation "élargie" de la Convention Benelux, eu égard à son

objectif réel, à savoir l'élaboration d'un fondement juridique pour les coopérations de droit public.

Dans le cadre de la convention germano-néerlandaise, le renvoi au droit national simplifie les choses vu la relative similitude entre le droit interne allemand (législation des Lânder de Rhénanie-Westphalie et de Basse-saxe) et le droit néerlandais en matière de coopérations de droit public. Ceci compensant l'apparente réserve juridique de cette convention lorsqu'on la compare à la précédente.

Du reste, ces deux conventions ne résolvent pas tous les problèmes liés aux coopérations transfrontalières et certains points délicats y restent en suspens. C'est ainsi que, au contraire de la Convention Benelux, la convention germano-néerlandaise mentionne explicitement la règle de conflit de lois (en cas de litiges partageant les autorités engagées), règle qui prévoit qu'une autorité ne peut être condamnée que par ses propres juges. Cette règle débouche souvent sur un va-et-vient de renvois entre juges. Le problème est (partiellement) résolu dans la convention en question en ce qu'elle prévoit la possibilité d'un règlement arbitral du litige entre les autorités concernées. Bien que cette règle de conflit des lois ne soit pas explicitement reprise dans la Convention Benelux, elle reste probablement d'application en ce qu'elle relève du droit public international. Il reste à voir si et dans quelle mesure la Cour de Justice "supra-nationale" du Benelux pourra dépasser en tout ou en partie cette règle de conflit de lois.

L'auteur évoque en outre les difficultés liées à l'accumulation des contrôles ainsi qu'au degré d'engagement au sein de l'organisme public des pouvoirs signataires de l'accord. C'est à ce titre que les éventuelles coopérations se concentreront peut-être d'abord sur des décisions impliquant un moindre engagement et ce, dans le cadre de forums de consultation, et sur des accords portant sur l'exercice des compétences discrétionnaires. Le lecteur aura donc trouvé dans ces deux chapitres une description de l'aspect formel de ce type de coopération transfrontalière, à savoir la compétence nécessaire pour conclure lesdits accords de droit public et le cadre juridique de ceux-ci. Il pourra évidemment s'avérer que les compétences matérielles concernées (sectorielles) soient tellement différentes que tout accord de droit public soit difficile à conclure; auquel cas, une harmonisation des réglementations sectorielles sera nécessaire. L'auteur a choisi de ne pas s'étendre plus avant sur cet aspect.

Le lecteur trouvera dans le *chapitre septième*: un bref résumé, quelques conclusions et recommandations quant à l'établissement des fondements et du cadre juridique des coopérations transfrontalières décentralisées, plus particulièrement en ce qui concerne les accords de droit public entre les autorités locales néerlandaises et leurs pairs belges et allemands.

Après avoir établi ce qui précède et rappelé dans l'introduction l'intérêt des coopérations transfrontalières décentralisées et plus particulièrement des accords de droit public dans ce cadre, l'auteur propose, pour conclure, les recommandations suivantes.

1. Afin de mieux asseoir la position et l'intérêt des pouvoirs locaux dans le cadre des coopérations transfrontalières décentralisées, les Pays-Bas (et ce, de préférence dans une perspective européenne) devraient se doter d'une caution constitutionnelle établissant les compétences des autorités locales en matière d'accords de droit public avec

- leurs pairs étrangers; ledit texte devrait explicitement prévoir que la conclusion desdits accords doit être régie soit par une législation, soit par des traités;
2. Il faut renforcer la position des autorités locales en matière d'accords transfrontaliers hors du cadre d'application de la Convention Benelux et de celle unissant Pays-Bas et Allemagne. Dans les domaines où ces autorités exercent certaines compétences matérielles, elles (et non le pouvoir central) doivent disposer des droits attachés à l'établissement de relations transfrontalières; il s'agirait donc, lors de la rédaction des différents traités et des directives européennes en la matière, d'insister plus sur le rôle des autorités locales;
  3. Il faudrait examiner la possibilité d'étendre le champ d'application des conventions précitées (Benelux + Pays-Bas/Allemagne) en matière de coopération transfrontalière décentralisée avec, d'une part, les Régions/Communautés belges et, d'autre part, les Länder allemands. La chose est aujourd'hui d'autant plus possible que tant la Belgique que l'Allemagne viennent de connaître des révisions de leur constitution en matière de conclusion de traités;
  4. En matière de coopérations transfrontalières entre pouvoirs locaux, les deux conventions précitées renvoient également au droit national applicable à chacune des parties, plus particulièrement en ce qui concerne la fonction de contrôle administratif; il s'agirait ici de prévoir des dispositions plus précises quant à la coordination et, assurément, aux procédures de contrôle;
  5. Vu la problématique de la confrontation des différents systèmes juridiques en matière de coopérations transfrontalières, plus précisément dans les cas de litiges opposant les autorités concernées, il reste des progrès à accomplir dans le domaine du règlement de litiges. Pour les litiges sans influence sur les droits et devoirs de tiers, pourquoi ne pas prévoir une procédure d'arbitrage excluant l'intervention d'un juge national ?
  6. La réalisation d'accords de droit public entre autorités locales et par delà les frontières (et plus particulièrement, la création d'un organisme public dans ce contexte) doit être supportée par la population. A long terme, aucune influence de l'opinion publique ne doit pouvoir mener au naufrage desdits accords. Le fait que, par exemple en cas de coopération au niveau communal, la création d'un organisme public à cheval sur les frontières doive être entérinée par le conseil communal n'est pas suffisant. Il s'agit ici de mesurer l'approbation de la population, par exemple, par le biais de consultations populaires. D'autres formes de coopération plus discrètes (par exemple, dans le cas d'accords portant sur l'exercice des compétences discrétionnaires) devraient néanmoins faire l'objet d'une publication par souci de transparence et afin d'être soumises au contrôle populaire;
  7. Vu la multiplication constante des initiatives transfrontalières et vu la variété croissante de leurs formes, il deviendra rapidement nécessaire de garantir une certaine continuité en structurant les coopérations, en établissant qui fait quoi et comment. L'objectif avoué serait d'éviter une prolifération sauvage de ces accords.
  8. La pertinence d'une forme de coopération est liée à une logique d'échelle; c'est pourquoi la forme optimale devra être choisie au cas par cas. Pour des coopérations occasionnelles entre, par exemple, deux autorités locales voisines, la création d'un organisme public n'est pas nécessaire; il leur suffira d'établir une convention fixant les modalités d'exercice des compétences mutuelles.



Des accords à portée plus structurelle entre plus de parties différentes entraîneront probablement la création d'organismes publics transfrontaliers (mutation des régions frontalières/eurégions actuelles). Puisque ces entités, eurégions et consorts, ne sont pas encore vécues au quotidien par les citoyens, leurs nouvelles formes devront être créées tout près du citoyen, c'est à dire, au niveau communal. L'électeur étant déjà si souvent sollicité, il n'est peut-être pas souhaitable de constituer l'organe de représentation de cette eurégion exclusivement par le biais d'élections directes. Les divers élus des conseils communaux ou les représentants nationaux des associations d'intérêts communaux pourraient constituer le conseil de l'eurégion concernée. La représentation pourrait y être proportionnelle au nombre d'habitants. Les institutions supérieures (aux Pays-Bas, les provinces, en Allemagne, les Länder, en Belgique, les Communautés/Régions) pourraient intervenir à titre consultatif. Il pourrait en aller de même pour une représentation d'autres instances (de droit privé);

9. L'existence d'une eurégion revêtue de compétences de droit public engageant autorités ou citoyens implique un transfert de compétences de droit public au départ des communes signataires de l'accord. Ce type de coopération (basé sur les deux conventions -Benelux et Pays-bas/Allemagne- décrites plus haut) induisant l'applicabilité des droits internes à l'accord, des problèmes peuvent surgir en cas de divergences en termes de contrôle et de protection des droits des parties ou des tiers.

On peut pallier, ou réduire, ces divergences de trois manières différentes. Les signataires peuvent d'abord essayer de s'accorder (coordination et harmonisation) sur des procédures de contrôle et de protection des droits des parties ou des tiers. Ils peuvent ensuite opter pour la législation d'une des parties applicable à leur accord. Le moyen le plus sûr de réduire ces divergences à leur portion congrue serait évidemment la création d'un régime légal propre à l'eurégion et indépendant des régimes légaux des parties. Donc, ce régime légal propre, en induisant la caducité des législations dont dépendent les autorités signataires, induit la disparition des frontières (nationales) au sein de l'eurégion en question. Mais, apparaît alors une nouvelle source de divergences, à savoir la différence entre le régime légal propre à l'eurégion et celui/ceux des parties signataires avec qui l'eurégion peut être amenée à collaborer. Idem, dans le cas de coopérations réunissant des eurégions dont les régimes légaux diffèrent. En cas de choix du régime légal d'une des parties applicable à la coopération, le problème se pose à nouveau entre l'eurégion et l'entité territoriale voisine, si cette dernière fait partie de l'état dont le régime légal n'a pas été retenu pour l'accord; le problème est similairement posé entre eurégions dont les régimes légaux applicables diffèrent. En d'autres termes: lorsque les états nationaux perdent leur souveraineté au profit des eurégions, les frontières nationales initiales sont déplacées pour correspondre aux frontières extérieures de l'eurégion concernée. Dans cette perspective, le choix du système juridique d'une des parties ou d'un système propre devient moins nécessaire. Au cas où on ne procède pas (dans un premier temps) au transfert vers l'eurégion de compétences engageant citoyens et autorités, la coopération peut avoir une teneur juridique similaire si, au sein de l'eurégion, des dispositions conjointes sont prises visant à l'exécution des compétences en question et laissant aux autorités signataires de l'accord le soin d'exercer "chez elles" lesdites compétences de droit public.



10. Dans le cadre de la conclusion d'accords de droit public entre les autorités locales belges, néerlandaises et allemandes de l'eurégion Meuse-Rhin, un traité signé par la Belgique et l'Allemagne serait également souhaitable, outre la réelle nécessité d'harmoniser la Convention Benelux et la convention germano-néerlandaise précitées.
11. Le financement de ces coopérations est assurément aussi important que les fondements juridiques évoqués ci-avant. Il faudra, à ce propos, continuer pendant quelques années encore à subsidier ces accords via Interreg, promoteur de ces initiatives transfrontalières et soutien actif de l'esprit eurégional, qui, il ne faut pas l'oublier, exige une participation financière des autorités prenant part à ces échanges.

## **Curriculum vitae**

René Seerden werd op 8 mei 1962 te Heel geboren. Na afronding van het gymnasium aan de Scholengemeenschap St. Ursula te Horn (1980), heeft hij Nederlands Recht, met als specialisatie het staats- en bestuursrecht alsmede het sociaal recht, gestudeerd aan de Rijksuniversiteit Utrecht (1986).

Na enige tijd als juridisch medewerker te hebben gewerkt bij de gemeente Weert, is hij per 1 oktober 1987 in dienst getreden als assistent in opleiding bij de vakgroep Publiekrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid Rijksuniversiteit Limburg. Gedurende zijn assistentschap heeft hij onderzoek gedaan in Brussel, Den Haag, Straatsburg en Edinburgh. Gedurende de jaren 1986-1990 was hij lid van de gemeenteraad van Heel. Sinds 1990 is hij aan de Rijksuniversiteit Limburg verbonden als universitair docent in het recht, in het bijzonder het staats- en bestuursrecht. Hij houdt zich vooral bezig met onderzoek en onderwijs in het milieurecht.